

FUNDACIÓN NATURA – NATURA INC.

**INFORME FINAL
DOCUMENTO N° 1**

**EVALUACIÓN AMBIENTAL
ESTRATÉGICA**

**PROGRAMA DE
CAMINOS VECINALES
MOP**

Enero 2004

Fundación Natura-Natura INC ha efectuado el trabajo de consultoría para el BID y BM referente a la "Evaluación ambiental estratégica para el Programa de Caminos Vecinales del Ministerio de Obras Públicas del Ecuador, MOP", que permita a los ejecutores del PCV, además de contar con una herramienta para la toma de decisiones temprana y prever los efectos acumulativos de los proyectos, valorar las distintas alternativas en las primeras etapas de la planeación, e incorporar criterios de sostenibilidad en cada uno de los proyectos"

El resultado de la consultoría se presenta en el siguiente conjunto de documentos:

- Documento N° 1 "Evaluación ambiental estratégica del Programa de Caminos Vecinales del MOP (PCV)", que contiene, a su vez, dos partes:
 - Primera Parte: Evaluación Ambiental Estratégica
 - Diagnóstico
 - Políticas para la gestión ambiental y social del PCV
 - Evaluación ambiental estratégica (socio ambiental)
 - Planes y programas identificados en la EAE
 - Segunda Parte: Plan de implementación y seguimiento de la EAE
 - Capacidad administrativa para la ejecución de la EAE
 - Estrategia para la ejecución de planes y programas identificados en la EAE
 - Seguimiento, monitoreo y evaluación de la EAE
- Documento N° 2 " Anexos del texto "
- Documento N° 3 "Productos Principales de la Consultoría"
 - P-1 "Guía para la Evaluación Ambiental y Social de Caminos Vecinales"
 - P-2 "Plan de Capacitación"
 - P-3 "Plan de Comunicación Estratégica"
 - P-4 "Plan de participación comunitaria"
 - P-5 "Plan de Promoción y Divulgación"
 - P-6 "Políticas y estrategias para la Evaluación Socio-Ambiental del PCV"
(Documento para facilitar a la UCV el trámite de aprobación ambiental ante el Ministerio del Ambiente)

**FUNDACIÓN NATURA
NATURA INC.**

INDICE

	Página
PRESENTACIÓN	3
INTRODUCCIÓN	6
PRIMERA PARTE: EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA	13
1.1. DIAGNÓSTICO	14
1.1.1.- Marco legal y normativo para la gestión de caminos vecinales en el Ecuador	14
(a) Análisis general del marco legal ecuatoriano relativo a caminos vecinales	14
(b) Manuales de la UCV	18
(c) Estrategias para el cumplimiento del marco legal ambiental	20
1.1.2.- Marco institucional y Actores (Stakeholders) para la gestión de caminos vecinales en el Ecuador	20
(i) Marco institucional del PCV	20
(ii) Actores sociales (stakeholders) vulnerables (comunidades indígenas, comunidades afroecuatorianas y comunidades de campesinos muy empobrecidos)	23
1.1.3 Experiencias útiles para el desempeño del Programa de Caminos Vecinales	25
(a) Diagnóstico general de la situación del sector vial y subsector de caminos vecinales en el Ecuador	25
(b) Diagnóstico general del desempeño de la Unidad de Caminos Vecinales en la primera etapa piloto del Programa (PIRT) y lecciones aprendidas.	29
(c) Planes , programas y proyectos similares a nivel nacional, provincial y municipal que pueden tener efectos sinérgicos con el PCV	31
1.2.- POLÍTICAS PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL DEL PCV	32
1.2.1 Políticas nacionales relacionadas con Caminos Vecinales	32
1.2.2 Políticas y estrategias del PCV y de la Unidad de Caminos Vecinales del MOP (UCV)	35
Políticas para la gestión socio ambiental del PCV	37
Estrategias para el cumplimiento de las políticas	38
1.3.- EVALUACIÓN SOCIO-AMBIENTAL	42
1.3.1 Introducción sobre la Evaluación socio ambiental en el PCV	42
1.3.2 Evaluación socio-ambiental del PCV en zonas homogéneas	43
1.3.3 Proceso para implementar la evaluación socio-ambiental en el PCV	54
1.3.4 Procedimiento para incorporar la dimensión socio-ambiental en las fases de estudio, rehabilitación y mantenimiento	64
1.4.- PLANES Y PROGRAMAS IDENTIFICADOS EN LA EAE	70
1.4.1.- Plan de Capacitación	70
1.4.2.- Plan de Comunicación para el PCV	71
1.4.3.- Plan de Participación	73
1.4.4.- Plan de Promoción y Divulgación	77

SEGUNDA PARTE:	
PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA EAE	79
2.1.- CAPACIDAD ADMINISTRATIVA PARA LA EJECUCIÓN DE LA EAE	80
2.1.1.- Fortalecimiento de la UCV	80
2.1.2.- Estrategia para afrontar los aspectos técnicos del PCV	82
2.1.3.- Participación e interrelación previstas para los actores institucionales del PCV	84
2.2.- ESTRATEGIA PARA LA EJECUCIÓN DE PLANES Y PROGRAMAS IDENTIFICADOS EN LA EAE	87
2.2.1.- Pautas para el proceso de trabajo de la participación comunitaria en la planificación, rehabilitación y mantenimiento de los caminos vecinales	87
2.2.2.- Estrategias para participación de pueblos indígenas y negros	90
2.2.3.- Estrategias de ejecución de los planes y programas de la EAE	94
2.3.- SEGUIMIENTO, MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LAS EAE	95
2.3.1.- Indicadores para la gestión de la UCV en la ejecución del PCV	95
2.3.2.- Sistema de seguimiento, supervisión y control	100
2.3.3.- Seguimiento, supervisión y control	103
2.3.4.- Evaluación expost de la EAE y, en general de la incorporación de la dimensión ambiental y su impacto en el PCV	105
ANEXOS (Documento N° 2)	
ANEXO N° 1.1.1	
Políticas generales ecuatorianas sobre caminos vecinales y su respaldo legal	3
ANEXO N° 1.2.7	
Información de manuales del PCV	33
ANEXO N° 1.3.1 (A)	
Atribuciones principales de los actores institucionales para la gestión de caminos vecinales en el Ecuador	40
ANEXO N° 1.3.1 (B)	
Alternativa de ajuste de funciones de las subunidades de la UCV	52
ANEXO N° 1.3.2	
Nacionalidades Indígenas en el Ecuador	55
ANEXO N° 2.1 (B)	
Memoria Técnica al Mapa de Áreas Socio Ambientales Homogéneas	60
PRODUCTOS ESPECÍFICOS PRINCIPALES (Documento 3)	
<ul style="list-style-type: none"> • P-1 <i>“Guía para la Evaluación Ambiental y Social de Caminos Vecinales”</i> • P-2 <i>“Plan de Capacitación”</i> • P-3 <i>“Plan de Comunicación Estratégica”</i> • P-4 <i>“Plan de participación comunitaria”</i> • P-5 <i>“Plan de Promoción y Divulgación”</i> • P-6 <i>“Sistema de Seguimiento, Supervision y Control”</i> • P-7 <i>“Políticas y estrategias para la Evaluación Socio-Ambiental del PCV”</i> <ul style="list-style-type: none"> ○ <i>(Documento para facilitar a la UCV el trámite de aprobación del Ministerio del Ambiente)</i> 	

ANTECEDENTES

Acorde con la estrategia de Gobierno de combate a la pobreza y apoyo a la descentralización, el Gobierno del Ecuador conociendo la importancia socioeconómica que tienen los programas de rehabilitación, construcción y restauración de caminos vecinales y chaquiñanes, para las comunidades aisladas de los mercados económicos y los centros de servicio, delegó en el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOP) la ejecución del Programa de Caminos Vecinales (PCV), para lo cual el Gobierno ha solicitado el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial.

Entre los acuerdos establecidos entre los Bancos y el MOP, respecto de los estudios a llevar a cabo durante la fase de preparación de la operación, fue la de desarrollar una Evaluación Ambiental Estratégica para el PCV (EAE), con el fin de asegurar la sostenibilidad ambiental y social del Programa. Esta EAE permitirá por un lado cumplir los objetivos del Programa de descentralización del Gobierno al tomar en cuenta la evaluación ambiental y social bajo una visión sectorial, asignando responsabilidades a las Instancias de Gestión Vial Provincial, IGVPs, a nivel seccional para asegurar la incorporación de la dimensión ambiental y social en cada uno de los proyectos. Por otro lado, permitirá reducir el alcance y profundidad de los Estudios de Impacto Ambiental para cada proyecto al definir políticas, planes y procedimientos claros para la gestión ambiental. Cabe señalar que este instrumento será presentado al Ministerio del Ambiente con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en el Sistema Único de Medio Ambiente (SUMA) y obtener así la respectiva Licencia Ambiental para todo el Programa.

Cabe resaltar asimismo, la importancia de contar con este tipo de instrumento para que en el futuro todas las inversiones que se dirijan para el Programa, estén enmarcadas dentro de las políticas que se definen en este instrumento con el fin de asegurar una adecuada gestión ambiental y social de los proyectos que se promuevan.

En este contexto, luego del respectivo proceso de calificación y selección, se contrató a la Fundación Natura-Natura Inc., para desarrollar este instrumento innovador y que sin lugar a duda será una contribución importante para la gestión ambiental y social en el país.

INTRODUCCIÓN

Tres son los aspectos claves que deben ser comprendidos como marco para este trabajo:

- i. Qué es una "Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)"
- ii. Qué es el Programa de Caminos Vecinales (PCV) del MOP
- iii. Cuáles son los ejecutores del PCV

1.- QUÉ ES UNA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA (EAE)

A la *Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)* se la define como el "Proceso sistemático de estudiar y anticipar las consecuencias ambientales y sociales de las iniciativas propuestas a los altos niveles de decisión, que tiene por objeto incorporar el criterio ambiental y social desde el primer momento como elemento de decisión en todos los sectores y grados de la planificación, al mismo nivel que los criterios económicos y sociales" (Sadler y Veerheem). O también, el "Proceso sistemático para la evaluación de los impactos biofísicos, económicos y sociales derivados de las decisiones tomadas en los niveles de formulación de políticas, planes y programas"(Partidario, Thérivel,

Sadler y Veerheem, "EAE de planes y programas de infraestructura", Universidad Politécnica de Madrid, 2002).

Es oportuno diferenciar a la EAE de la tradicional "Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)", que es el "Instrumento preventivo de la Gestión Ambiental, que se aplica en las fases iniciales de un proyecto, con el fin de identificar y valorar los impactos ambientales positivos y negativos, y proponer las medidas para potenciar los impactos positivos, y evitar, mitigar o compensar los impactos negativos."

Las diferencias importantes entre la EAE y la EIA se indican en el siguiente cuadro

EA de Proyectos	EA DE POLÍTICAS, PLANES Y PROGRAMAS
Efectúa la EA durante el ciclo del proyecto: estudios, construcción, operación, mantenimiento y abandono	Anticipa la EA a etapas anteriores a la redacción de los proyectos, introduce consideraciones ambientales en el proceso de planificación y toma de decisiones estratégicas
Mantiene rigidez en los requerimientos y procedimientos de la EA de los proyectos	Facilita el proceso de EA de proyectos, evitando requisitos innecesarios y poniendo mayor atención en los efectos ambientales
Identifica y valoriza, preferentemente, impactos ambientales directos	Extiende e identifica y valoriza impactos ambientales globales, indirectos y acumulativos
Fuertes limitaciones para ejecutar el monitoreo y control ambiental	Facilita el monitoreo y control ambiental
Limitaciones para fortalecer la participación ciudadana	Contribuye a fortalecer la participación ciudadana

La instalación de la EAE en un programa, como el PCV, requiere de los siguientes elementos:

- Políticas y legislación para la protección del ambiente
- Un proceso bien definido que permita incorporar la dimensión ambiental en todas las fases y etapas del Programa, así como en el ciclo de los proyectos, particularmente en sus etapas iniciales
- Un sistema administrativo eficiente para aplicar el proceso
- Un sistema de seguimiento y control, que permita evaluar los resultados y establecer el mejoramiento continuo.

2.- QUÉ ES EL PROGRAMA DE CAMINOS VECINALES (PCV) DEL MOP

El Programa de Caminos Vecinales del MOP ha sido concebido, en el aspecto físico, para rehabilitar, en 19 provincias del Ecuador (quedan fuera Galápagos, Pichincha y Guayas), 3.500 kilómetros de caminos vecinales (10% de esta red nacional) de forma permanente, sustentable, equitativa, segura, eficiente, funcional y sin afectar al medio ambiente, los cuales serán incorporados de inmediato a un sistema de mantenimiento rutinario basado en microempresas formadas por pobladores locales; y rehabilitar 500 kilómetros de sendas para transporte no motorizado (chaquiñán o camino de herradura) con participación social y orientados también a fomentar el desarrollo del turismo comunitario. La inversión estimada es de 115 millones de dólares y su ejecución en cuatro años, con financiamiento del BID (40 millones), del Banco Mundial (40 millones) y contrapartida local de Gobierno del Ecuador y gobiernos seccionales (35 millones).

Se ha definido como objetivo principal del programa "mejorar las condiciones de accesibilidad de la población rural pobre a los servicios sociales, los mercados y otras actividades generadoras de

ingresos, contribuyendo a la mejora de la calidad de vida y apoyando la lucha contra la pobreza”

Los objetivos específicos se expresan así: *“(i) mejorar la infraestructura vial y los servicios de transporte rural, rompiendo el aislamiento físico en que se encuentra una gran parte de la población rural del país; (ii) desarrollar sistemas eficientes y sostenibles de gestión descentralizada del transporte rural, a la vez que fortalecer la capacidad institucional, técnica y operativa de los consejos provinciales y municipales; (iii) mejorar la calidad del gasto en vialidad vecinal, el que se estima suficiente para mantener la red; (iv) incentivar la participación de la población en todo el ciclo del proyecto; y (v) apoyar el desarrollo del mercado local de pequeños contratistas y consultores viales”.*

Los beneficios previstos son de gran amplitud en impactos económicos y sociales reflejados en: (i) disminución de tiempos y costos de transporte; (ii) disminución de los tiempos de cierre e intransitabilidad de los caminos; (iii) aumento y diversificación de la oferta de transporte y reducción de la tarifa de pasajeros y fletes; (iv) incremento de la asistencia a centros educativos y sanitarios; (v) mejora del acceso a mercados en general, pero también a aquellos de mayor complejidad; (vi) creación y mantenimiento de empleo estable a pobladores mediante empresas de mantenimiento vial rutinario; (vii) mejora, desde el punto de vista institucional, de la gestión vial, incorporando planificación vial y organización del gasto de los gobiernos seccionales, hoy desordenado y disperso, de manera que esa gestión vial sea planificada, ordenada, transparente y que rinda cuentas a los ciudadanos; (viii) impacto positivo en el proceso de descentralización de funciones y en la gobernabilidad de los gobiernos locales; (ix) desarrollo del mercado local de consultoría de pequeños contratistas viales y de microempresas de mantenimiento vial, incorporando pobladores a la economía de mercado y promoviendo su potencial productivo; (x) contribución a establecer una estrategia de gestión ambiental sustentable efectiva en el sector vial del país, y al fortalecimiento de las instancias relacionadas con esta gestión.

3.- CUÁLES SON LOS EJECUTORES DEL PCV

Los dos elementos institucionales básicos para la ejecución del PCV son:

- La unidad de Caminos Vecinales del MOP, UCV (*agencia ejecutora*)
- La Instancia de Gestión Vial Provincial, IGVP (*agencia coejecutora*)

(i) La unidad de Caminos Vecinales del MOP, UCV (*agencia ejecutora*)

Fue creada mediante el Acuerdo Ministerial N° 057 (R.O. N° 162, 13-sep-2000) para cumplir el rol de Unidad de Ejecutora del Programa de Caminos Vecinales, con las siguientes características principales:

- Autonomía administrativa, económica y financiera
- Dependencia directa del Ministro de Obras Públicas y Comunicaciones, por intermedio del Subsecretario de Obras Públicas, a través de su Director Ejecutivo.
- Contratar bajo la modalidad de consultoría, asistencia técnica, obras, supervisión, etc., todas las actividades que puedan ser realizadas más eficientemente por el sector privado.
- Contratar bajo la modalidad de contratos de consultoría a todo el personal que se requiera para el cumplimiento de sus funciones, quienes no se considerarán empleados públicos ni pasarán a formar parte de la administración pública nacional.
- Tener una organización administrativa pequeña y ágil independiente de las tareas del MOP

- Su existencia será transitoria y supletoria
- No ejecutar obras ni realizar estudios por administración
- Fomentar el cofinanciamiento del Programa con la participación de los gobiernos seccionales
- Promover únicamente obras de rehabilitación de caminos vecinales y no de construcción;
- Impulsar un sistema de gestión del mantenimiento rutinario basado en microempresas de mantenimiento rutinario

Financieramente, la UCV constituye una banca de segundo piso para el financiamiento de los proyectos de rehabilitación de caminos vecinales, mejoramiento de chaquiñanes y caminos de herradura, y el mantenimiento rutinario y periódico.

“La labor de la UCV se concentrará en actividades de: (i) apoyo a la constitución de las Instancias de Gestión Vial Provincial (IGVPs), su desarrollo y fortalecimiento, dando seguimiento a sus actividades, asegurando que alcancen sus objetivos, mientras se protege su autonomía; (ii) apoyo al desarrollo del Plan Vial Provincial Participativo (PVPP) y sus sucesivas actualizaciones, garantizando un proceso claro y participativo de comunidades y autoridades locales en la identificación de las necesidades, la priorización de las obras y el cumplimiento de esas prioridades; (iii) centralización del conocimiento y aprendizaje, asegurando la difusión de las experiencias entre los diversos gobiernos seccionales participantes; (iv) desarrollo de los sistemas de seguimiento y evaluación del Programa; (v) actualización de normas técnicas y ambientales, y desarrollo de manuales que faciliten su aplicación, proveyendo capacitación a las IGVPs; (vi) supervisión y fiscalización de las actividades de las IGVPs y cumplimiento de las normas contenidas en el Manual de Operaciones; (vii) rendición de cuentas al BID por el uso de los recursos del financiamiento; y (viii) actualización de la política vial del Gobierno del Ecuador para los caminos vecinales, así como el desarrollo de una política de transporte y accesibilidad rurales”

La UCV se ha estructurado y viene funcionando desde hace dos años, habiendo ejecutado con criterio centralizado el “Programa piloto Programa de Infraestructura Rural de Transporte (PIRT)” y está en proceso de ajustes en función de las políticas, estrategias y plan de trabajo del PCV.

(ii) La Instancia de Gestión Vial Provincial, IGVP (agencia coejecutora)

La Instancia de Gestión Vial Provincial, IGVP, ha sido ideada para cumplir el rol de entidad ejecutora directa de la gestión rural provincial (cada provincia de intervención del PCV tendrá una IGVP), de manera autónoma administrativa y financieramente.

Al respecto, el “Documento Conceptual del Programa de Caminos Vecinales (agosto de 2003)” dice que se trata de *“una visión organizativa de mediano y largo plazo, que pondrá a consideración de las autoridades de los GS (gobiernos seccionales). Esta visión no es mandatoria para lograr la participación de una provincia en el PCV. Esta visión puede y debe adaptarse a modelos operativos y de transición que las propias autoridades seccionales propondrán, pero también establece umbrales de organización institucional, financiamiento local y capacidad técnica mínimos para acceder al PCV. La visión incluye:*

- *Necesidad de los Gobiernos Seccionales, GS, de lograr una gestión conjunta de las redes terciaria y vecinal a su cargo, alcanzando así una escala técnica eficiente;*
- *Los GS organizan, de acuerdo a sus propios criterios, una Instancia de Gestión Vial Provincial (IGVP), mediante la cual ejercen su jurisdicción para realizar la gestión vial de la red a su cargo;*

- La IGVP está dirigida por un directorio, presidido por la Prefectura Provincial, e integrado por los Alcaldes Cantonales, asegurando así la “propiedad” de la IGVP por parte de los GS;
- La IGVP se constituye para ejecutar las obras del PCV, no existiendo obligación de los GS de transferir otras obras y actividades viales, salvo que ellas lo crean conveniente visto el desempeño de la IGVP;
- Los GS aportan a la IGVP una parte de sus recursos financieros y técnicos que antes destinaban a la gestión vial, como contraparte del PCV para viabilizar su ejecución concertada. Los restantes recursos, idealmente, serán paulatinamente transferidos a medida que la IGVP demuestre ser una alternativa superior de gestión vial;
- La IGVP tiene una estructura pequeña, eficiente, altamente tecnicada y profesional, con cargos preferiblemente cubiertos mediante concurso público, no sujeta a vaivenes políticos, sostenida por las transferencias de los GS, que cubren sus gastos de funcionamiento;
- Las acciones de la IGVP se definen en un Plan Vial Provincial Participativo (PVPP), que, con periodicidad cuatrienal (a establecer), las autoridades de la provincia, la comunidad y las fuerzas cívicas establecen de manera conjunta y abierta. La IGVP dará seguimiento al PVPP mediante actualizaciones anuales que permitirán definir las acciones de inversión y conservación vial sobre la red a su cargo;
- La IGVP desarrollará una actividad caracterizada por la gran transparencia y publicidad de sus acciones, así como por la rendición de cuentas hacia sus mandantes, los GS, la UCV, como hacia la comunidad;
- El control de gestión posee gran importancia, particularmente aquél que se ejerza a través de la veeduría social;
- En materia financiera, la IGVP financiará sus actividades mediante las transferencias que los GS realicen de sus presupuestos, de recursos que, como el PCV, transfiera el Gobierno del Ecuador, o que consiga de otras fuentes. Para ello, en la conformación de la IGVP deberá establecerse claramente las responsabilidades financieras que cada GS asume respecto de ella;
- Para evitar dificultades en materia de financiamiento, los GS establecerán mecanismos automáticos de giro de recursos a la IGVP, de forma tal que todos ellos cumplan con sus compromisos fiscales. Es clave para el éxito de este esquema que todos sepan que hay unanimidad en el cumplimiento de las obligaciones libremente asumidas; y
- Para asegurar la transparencia y oportunidad en el manejo de los recursos, la IGVP se operará preferiblemente mediante un fideicomiso que establecerá claramente el destino de los recursos que los GS le transfieran.

Otro documento oficial del PCV complementa lo siguiente:

“Para participar del Programa, los gobiernos seccionales deberán constituir instancias de gestión vial provincial (IGVP), bajo modelos organizativos, legales e institucionales que podrán escoger libremente, en la medida que ellos cumplan con criterios y umbrales de calidad y capacidad técnica satisfactorios al programa y que éste les ayudará a adquirir. Esta exigencia se debe a que hoy los gobiernos seccionales no cuentan con instituciones adecuadas para enfrentar la gestión vial, debido a la escala en que actúan.”

El PCV tiene una estrategia de flexibilidad, al no imponer esquemas de organización y participación, permitiendo que cada jurisdicción política adopte sus propios criterios (siempre que éstos sean compatibles con los principios del Programa) e incluya paulatinamente a todos los actores (con un mínimo compatible con la escala de intervención). Con ello, adicionalmente, se espera minimizar las resistencias que podría generar una modalidad organizativa y operativa a la cual ellos no están acostumbrados.

Sin embargo, “la forma básica que adoptará la IGVP será: (i) el de un Directorio, que la gobernará, en el cual estarán presentes el prefecto provincial, que le presidirá, y la totalidad de los alcaldes cantonales partícipes (si bien cada provincia decidirá si otros pueden participar de éste, tales como representantes de juntas parroquiales o del sector privado); (ii) una secretaría técnica, altamente calificada, elegida preferentemente mediante concurso público, compuesta por un pequeño equipo técnico con buenas calificaciones en aspectos técnicos, sociales, ambientales y económicos, de planificación vial y programación presupuestaria y de administración de contratos. La IGVP no actuará por sí, ya que el Programa solo autorizará la contratación de obras con terceros, y no tendrá capacidad de ejecutar obras por administración. Contará con su propio presupuesto, dará la mayor transparencia a su accionar y rendirá cuentas tanto a sus mandantes, las autoridades locales, como a la UCV y la comunidad.”

“Si bien el caso ideal sería que todos los gobiernos seccionales decidieran adoptar la forma básica indicada de la IGVP, dificultades organizativas, técnicas, financieras, de distribución geográfica de caminos, políticas, etc., podrían impedirlo. Por ello, el Programa será flexible para admitir formas jurídicas, institucionales y organizativas alternativas, tales como IGVP sin presencia de la prefectura provincial, o con presencia parcial de municipios cantonales, encargo de responsabilidades de los municipios a la Prefectura, etc., en la medida que la organización propuesta atienda a criterios requeridos para participar en el PCV (legales, institucionales, administrativos-financieros, técnicos, organizacionales y operativos)”

PRIMERA PARTE:
EVALUACIÓN AMBIENTAL
ESTRATÉGICA

1.1. DIAGNÓSTICO

1.1.1.- MARCO LEGAL Y NORMATIVO PARA LA GESTIÓN DE CAMINOS VECINALES EN EL ECUADOR

a) Análisis general del marco legal ecuatoriano relativo a caminos vecinales

Del análisis de la legislación y normativa en vigencia en el Ecuador relacionada con caminos vecinales, se aprecia que es casi completa y suficiente para una gestión sustentable del subsector (algunos complementos serían oportunos, como se indica en otras partes del documento). Aún más, no aparecen ahora superposiciones o conflictos que frecuentemente se encuentra al revisar otros sectores. Esto se debe a varios factores: (a) se trata de un subsector que se refiere a un cierto tipo de obra física muy fácil de identificar y caracterizar; (b) la expedición en épocas recientes de leyes, como la de Modernización y la de Descentralización, que aclararon y fijaron competencias y atribuciones que podían prestarse a distintas interpretaciones; (c) establecimiento de políticas sociales nacionales que se aplican a la gestión de caminos vecinales; (d) aparecen muy claros los roles del rector del subsector (el MOP) y de planificadores, ejecutores y mantenedores a nivel seccional (Consejos Provinciales y Municipios).

Para efectos de ejecución del Programa de Caminos Vecinales, no se ve la necesidad,- como prerequisite-, de promover otras leyes o reformas de las existentes ni normativa especial adicional, salvo en algunos aspectos normativos relativos a la Evaluación Ambiental Estratégica, que se indican luego, y por el hecho de que éste es un tema nuevo que, como es lógico, requiere de sistematización y regulación de algunos aspectos e instrumentos desconocidos hasta ahora en el país. El problema a resolver radica, más bien, en el total o parcial incumplimiento de ciertas leyes y normativa importantes para el desarrollo sustentable del país, como lo relativo a la gestión ambiental del sector vialidad y, consecuentemente, del subsector caminos vecinales. Por lo tanto, el esfuerzo que debe hacerse es identificar los asuntos relevantes al respecto y la estrategia para contribuir a su cumplimiento.

Del marco legal indicado, los aspectos que principalmente no tienen cumplimiento son los referentes a la gestión ambiental, particularmente los relacionados con el proceso de acreditación de autoridad ambiental y el ejercicio de esta calidad, en concordancia con el Sistema Único de Manejo Ambiental, SUMA.

El Ministerio de Obras Públicas no se ha acreditado ante el Ministerio del Ambiente como "Autoridad Ambiental de Aplicación del Sistema Único de Manejo Ambiental (AAA)" para el sector de vialidad y para el sub-sector de Caminos Vecinales, ni como "Autoridad Ambiental de Aplicación Responsable del Sistema Único de Manejo Ambiental (AAAr)" de caminos vecinales. Sin embargo, en un reciente préstamo de más de 200 millones de dólares para vialidad se ha incluido un recurso importante para apoyar al MOP en el proceso de acreditación y de fortalecimiento de su gestión ambiental.

En el caso del PCV, el Ministerio del Ambiente deberá ejercer el papel de "Autoridad Ambiental de Aplicación Responsable del Sistema Único de Manejo Ambiental (AAAr)" de caminos vecinales, en cumplimiento de la Ley de Gestión Ambiental, y tomando en cuenta, principalmente, que las características del Programa de Caminos Vecinales y de los proyectos incluidos en él son tales que no requerirán de estudios de impacto ambiental sino de información más simple, cuyo análisis y aprobación podría ser de más fácil solución por parte del Ministerio del Ambiente, de manera que no deberá cumplirse con el proceso fijado por el SUMA para proyectos que requieren de Licencia Ambiental. Esto sustancialmente porque se trata solamente de rehabilitación de caminos ya construidos, cuyos impactos por efecto de su construcción y por su influencia en el área

relacionada ya se produjeron antes, y que los trabajos de rehabilitación prácticamente no provocarán impactos negativos. También porque el PCV da un especial énfasis al mantenimiento vial y a varias acciones para asegurar la sostenibilidad de los caminos, lo cual es un objetivo básico de la gestión ambiental.

El marco legal y normativo de vialidad en general y de caminos vecinales en particular está dado sustancialmente por la Ley de Caminos, su reglamento y la legislación conexas. La ley de Caminos fue expedida por Decreto Supremo N° 1351, R.O. N° 285, de 7-jul-1964. No ha sido actualizada y, por lo tanto, no contempla aspectos y visiones muy importantes que han ido surgiendo en las últimas cuatro décadas como respuesta a necesidades para alcanzar el desarrollo sostenible. Por ejemplo, no contempla nada, ni como criterio ni como procesos y procedimientos, para lo que ahora constituye una seria preocupación mundial, reflejada, entre otras cosas, en normativas del Banco Mundial y del BID, como lo referente a "Reasentamientos involuntarios" y criterios de equidad y justicia hacia personas afectadas por obras de caminos, tales como aplicar derechos de ellas por afectaciones en base a costos de reposición y no "pagos" con avalúos arbitrarios en buen número de casos (ambos aspectos que, afortunadamente, no afectan al PCV, por sus características y políticas específicas de rehabilitaciones que no provocarán en ningún caso reasentamientos poblacionales ni expropiaciones). En efecto, solamente menciona "expropiaciones", con criterios ahora obsoletos y que encierran marcadas injusticias sociales. Tampoco menciona en lo absoluto preocupaciones y prevención para afectaciones ambientales. En resumen, hay ausencia de cultura de desarrollo sostenible, puesto que, aparentemente, al sector no le importa lo social, ni de lo ambiental, ni de lo económico en general, sino solamente el punto de vista ingenieril de "construcción", ya que los conceptos de conservación y de mantenimiento también son tratados débilmente.

El Reglamento Aplicativo a la Ley de Caminos (Acuerdo N° 80, R.O. N° 567, 19-agosto-1965) y el Reglamento de Caminos Privados (Acuerdo N° 0282, R.O. N° 378, 24-dic-1971) no aportan nada más de lo comentado para la Ley de Caminos.

Otro tipo de regulaciones y normativa expedidas posteriormente a la Ley de Caminos se refieren a asuntos puntuales operativos y, por lo tanto, no aportan aspectos conceptuales, de políticas o estrategias que cambien o mejoren lo estipulado en la ley de Caminos. Por ejemplo: "Definición y clasificación de vías según su jurisdicción" (Acuerdo N° 001-12-2001 R.O. N° 254, 29-enero-2001); "Sistema Andino de Carreteras" (Dec. N° 271, R.O. N° 574, 30-nov-1990); "Administración de vías" (DE N° 860, R.O. N° 186, 18-oct-2000); "Política Nacional de Concesiones viales" (Acuerdo N° 031, R.O. N° 302, 22-abr-1998); "Reglamento de señalamiento turístico" (Acuerdo 10.460 R.O. N° 378, 24-Dic-1971); Acuerdo N° 95, R.O. 295, 18-oct-1985, disponiendo que todos los propietarios de los predios colindantes con los caminos públicos procedan a cercar sus propiedades; "Reglamento para la aprobación de asociaciones de mantenimiento vial" (Acuerdo N° 011, R.O. N° 557, 17-abril-2002); otros sobre transportes, sobre controversias respecto a caminos, sobre distribución de combustibles.

Son más bien los otros cuerpos legales que son citados en el ANEXO N° 1.1.1.a de este documento los que aportan principios, políticas y estrategias que acercan al sector al proceso de desarrollo sostenible del país. Por ejemplo, la misma Constitución Política, las Leyes de Gestión Ambiental, de Descentralización y Participación Social, de Modernización del Estado y otras.

En cuanto a derecho de vía, el artículo 3 de la Ley de Caminos establece la facultad por parte del Ministerio de Obras Públicas de ocupar "en cualquier tiempo, el terreno necesario para la construcción, conservación, ensanchamiento, mejoramiento o rectificación de caminos", y señala algunos aspectos de procedimiento (ver ANEXO 1.1.1.a).

Respecto a expropiación, indemnizaciones y litigios de tierras para caminos, los artículos 9 a 18 y 21 y 22 de la Ley de Caminos establecen los criterios y los procedimientos para el efecto (ver ANEXO 1.1.1.a)

Como puede verse de la lectura de las disposiciones transcritas en ANEXO 1.1.1.a, el espíritu de la Ley está dirigido a facilitar la construcción de obras y a minimizar el ejercicio de los derechos de los afectados por esas obras. Evidentemente que la dinámica de la construcción de caminos requiere de una base legal que le permita resolver rápidamente cualquier escollo. Sin embargo, como se anotó antes, no existe ninguna consideración para atender con justicia y oportunidad el reasentamiento involuntario de personas ni el criterio de pago de costo de reposición, que son aspectos de derechos humanos y de lógica justicia que se han extendido ya en muchos países.

En la historia del país no se registran casos de programas de atención a reasentamientos involuntarios por efecto de construcción de caminos. Por lo tanto, no hay experiencias al respecto que puedan comentarse.

Es muy importante que el Ecuador introduzca, entre otros, los criterios comentados, esto es, procedimientos justos para casos de reasentamientos involuntarios por efecto de construcción o mejoramiento de caminos en general y los vecinales, en particular, así como el pago de costos de indemnizaciones con el criterio de reposición. Sin embargo, se insiste que, en el caso particular del Programa de Caminos Vecinales, al haberse decidido actuar exclusivamente en rehabilitación de caminos vecinales y no en construcciones nuevas, no se producirán los casos de reasentamientos y, en cuanto a indemnizaciones, casi todo está ya cumplido. Como caso de excepción, podría producirse algo en este sentido si en la rectificación de trazado para rehabilitación de caminos vecinales se presenta algún caso que deban afrontarse en este aspecto, lo cual, como política del PCV, tratará de evitarse.

En todo caso, en cuanto a proyectos específicos, dentro del mismo marco legal ecuatoriano, es posible aplicar los criterios mencionados, lo cual será tratado en mayor extensión posteriormente para el caso del Programa de Caminos Vecinales del MOP

Respecto a normas para gestión ambiental vial y en caminos vecinales, en el Ministerio de Obras Públicas prácticamente no existen políticas, estrategias y normativas propias para la gestión ambiental que le corresponde dentro del proceso para alcanzar el desarrollo sostenible del sector y del país. Ni como regulaciones ni como actitud institucional y profesional general existe cultura de gestión ambiental sustentable, como parte indisoluble del desarrollo sostenible.

El Ministerio de Obras Públicas no ha dado casi ningún paso para el cumplimiento de la Ley de Gestión Ambiental, particularmente en cuanto a su participación obligada en el Sistema Único de Manejo Ambiental (SUMA). Como se indicó antes, el MOP debería acreditarse ante el Ministerio del Ambiente y ejercer las correspondientes funciones en dos formas: como "Autoridad Ambiental de Aplicación del Sistema Único de Manejo Ambiental (AAA)" para el sector de vialidad y para el subsector de Caminos Vecinales; y, como "Autoridad Ambiental de Aplicación Responsable del Sistema Único de Manejo Ambiental (AAAr)" de caminos vecinales.

Institucionalmente dispone de un "Director de Impactos Ambientales", dentro de la Dirección de Estudios, cuya función principal (la de la Dirección de Estudios) es la planificar, organizar, dirigir, coordinar y controlar estudios de factibilidad, proyectos viales, diseño vial, estructuras, geotécnica e impactos ambientales que se realicen por contrato y por administración directa. En concordancia a este enfoque de estudios de ingeniería de caminos (no de política ambiental), las funciones del Director de Impactos Ambientales (Acuerdo Ministerial No. 58 R. O. No. S-320 19-nov-1993) son

solamente, y en forma parcial, relativas a procesos de estudios de impacto ambiental (ver ANEXO 1.1.1.a).

A más del papel restringido de intervención ambiental que se ve en las funciones del Director de Impactos Ambientales, él y su oficina casi no tienen apoyo ni respaldo político, demostrando una fuerte debilidad para actuar en cumplimiento de sus funciones. No es ni actúa como una oficina de apoyo a la gestión ambiental institucional, lo cual constituye una fuerte deficiencia de un sector tan importante, que se ha caracterizado por enormes perjuicios ambientales en ecosistemas y recursos naturales, en varios órdenes, a más de los impactos ambientales negativos directos de sus obras.

Ante esta situación, el esfuerzo que está haciendo el Programa de Caminos Vecinales del MOP para estructurar una gestión ambiental acorde con el desarrollo sostenible del país constituye un hecho pionero sumamente positivo, del cual se comentará en detalle más adelante en otros capítulos en este documento.

En cuanto a regulaciones en el sector vial sobre reconocimiento y respeto a la diversidad étnica y cultural, como se mencionó anteriormente, en el sector vial y particularmente en su rector, el MOP, no se aprecia una cultura de desarrollo sostenible, por lo tanto, ninguna consideración de su papel en el desarrollo armónico social, económico y ambiental. Su única preocupación se centra en la actividad de ingeniería civil de construcción de caminos y muy poco en su conservación y mantenimiento. Por lo tanto, no existe ninguna política ni normativa respecto a su relación con la comunidad en general y menos aún con grupos vulnerables. Las consideraciones sobre el reconocimiento y respeto a la diversidad étnica y cultural no entran en sus concepciones, visiones, políticas y estrategias. Aún más, la percepción generalizada de autoridades y profesionales del MOP es que estos asuntos (sociales, comunitarios, étnicos, culturales) "no le corresponden".

A fin de interpretar la limitada concepción que tiene el MOP, se transcribe, -en el ANEXO 1.1.1.a-, de su Reglamento Orgánico Funcional, las funciones claves que pudieron contemplar algo de los temas que estamos comentando en las únicas unidades que aparecen con alguna relación al respecto, esto es, en cuanto al Departamento de Planeamiento y a la Dirección de Comunicación Social.

Por lo indicado, se reitera lo sumamente positivo que será para el futuro el enfoque actual del Programa de Caminos Vecinales del MOP, que contempla reconocimiento y respeto a grupos vulnerables y a la diversidad étnica y cultural.

Respecto a normas para conservación de caminos, en las políticas y normativas viales del Ecuador se aprecia la misma deficiencia en cuanto al débil enfoque de prevención y sostenibilidad de infraestructura de la mayoría de los sectores. El énfasis se da en la construcción de las obras, de manera que la conservación y mantenimiento rutinario usualmente son aspectos débiles de la gestión. Por otro lado, la conservación de las vías aparece como una de las funciones privativas y obligatorias del sector público con carencia de un enfoque de participación social, aunque hay disposiciones de participación obligatoria de vecinos a los caminos, que muy poco se cumplen. El ANEXO 1.1.1.a transcribe lo que la Ley de Caminos establece respecto a la conservación de los caminos públicos:

El Reglamento para la aprobación de asociaciones de mantenimiento vial (Acuerdo 011, R.O N° 557, 17-abril-2002) contiene los siguientes aspectos, alguno de ellos algo curioso: el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones aprueba los estatutos; las asociaciones de mantenimiento vial deben contar con un número mínimo de cuatro personas naturales; las asociaciones aprobadas deberán circunscribir sus acciones única y exclusivamente a las actividades de conservación vial o actividades afines

b) Manuales de la UCV

- i. *Manual de Operaciones (Volumen I. Dirección y Organización del Programa. Marzo de 2001) y Manual de Funciones de Puestos (marzo de 2001)*

Se hace referencia en conjunto a estos dos manuales por el tipo de información que se complementa en muchos aspectos. En términos generales, debe tenerse presente que la actualización de los dos manuales, -que fueron aprobados hace dos años y medio (marzo de 2001)-, constituye el reciente Documento Conceptual del Programa de Caminos Vecinales (agosto de 2003), que ha sido citado.

El organigrama de la Unidad de Caminos Vecinales del MOP está encabezado por la Dirección Ejecutiva (que reporta al Ministro de Obras Públicas), de la que dependen cuatro Gerencias: Técnica, Planificación, Administrativa-Financiera y Promoción Social. También dependen del Director Ejecutivo una Asesoría Jurídica y una Secretaría.

Los puestos que conforman la estructura orgánica de la UCV y las funciones de las subunidades y de los responsables constan en el ANEXO N° 1.1.1.b. Los 18 cargos que aparecen en el cuadro o los 23 que surgen en el organigrama de la Unidad constituyen un número compatible con las responsabilidades de la UCV en su primera parte piloto (PIRT).

Interesa comentar cómo la UCV puede responder a los requerimientos de la ejecución del Programa de Caminos Vecinales con el personal y funciones que han sido ideados y establecidos formalmente, puesto que la duda principal surge de que la estructura y el personal asignado estuvieron concebidos en función del PIRT, esto es, la primera fase piloto que ha representado aproximadamente el 10% del PCV, en cuya ejecución no se enfrentaron algunos aspectos claves que ahora si serán de trabajo efectivo en el Programa.

Un aspecto muy importante a tomarse en cuenta es que la Unidad de Caminos Vecinales no puede responder a una estructura estática formal, con unidades y funcionarios ideados para labores continuas y uniformes en el tiempo, criterio que surge de los manuales analizados en esta parte. Debe ser una unidad con características dinámicas aún de las subunidades necesarias y, por lo tanto, del tipo y cantidad de personal que varía de acuerdo a las etapas de trabajo, conforme a las características particulares del Programa y a su desenvolvimiento cambiante en el tiempo en cuanto a requerimientos.

Aún con la ventaja organizacional con que cuenta la UCV en cuanto a su atribución de contratar consultores y estudios para cubrir sus necesidades, requiere de una estructura dinámica, inclusive para poder contratar, hacer seguimiento y supervisión y para aplicar el producto de esos estudios y consultorías. Esta estructura dinámica, como se dijo antes, permitirá ubicar en el tiempo tareas más que funciones y, por lo tanto, las subunidades necesarias, las cuales no necesariamente deben permanecer todo el tiempo, así como personal que se requerirá en mayor cantidad y en determinadas áreas en una época, los cuales serán innecesarios total o parcialmente en otras épocas, que dadas las atribuciones de la UCV, pueden ser contratados por períodos fijos sin problemas laborales, puesto que ninguna persona de la UCV entrará a formar parte de la burocracia pública, de acuerdo a su Acuerdo Ministerial de creación.

Todo lo indicado amerita que se haga un análisis más detallado de este tema y se proponga una estructura institucional modificada para la UCV que le permita afrontar eficientemente sus responsabilidades en los cuatro o cinco años de aplicación del Programa, lo cual se hace posteriormente en lo referente a las Propuestas en la parte respectiva a las facilidades para la ejecución del Programa.

(ii) El Manual de Operaciones del PIRT (diciembre de 2001)

Es oportuno mencionar que la Unidad de Caminos Vecinales ha contado con un Manual de Operaciones para la Implementación y Operación del Programa en la fase piloto (PIRT), que establecía aspectos relativos a marco general de intervención del PIRT, el ciclo del proyecto PCV, el ciclo del proyecto en la etapa piloto del PIRT, flujogramas de procesos, fortalecimiento institucional, monitoreo y evaluación del programa (ver ANEXO 1.1.1.b)

El Manual estuvo concebido para una gestión centralizada, de tipo ingenieril sustancialmente, por lo cual no aparecen los aspectos de descentralización y participación comunitaria que ahora son centrales en la visión del PCV ni lo referente a gestión ambiental.

(iii) Manual de Operaciones. Volumen IV Implementación y Operación del Programa II Etapa (diciembre de 2001)

En el proceso de preparación para la ejecución del Programa de Caminos Vecinales completo, la UCV ha formulado un "Manual de Operaciones del Programa, II Etapa", en el cual se consideran los aspectos ideados en los diferentes aspectos, superando en buena medida la limitación conceptual y operativa de la primera etapa (PIRT), cuyas restricciones ya fueron comentadas antes. Este Manual para la II Etapa contiene principalmente los aspectos que aparecen en el ANEXO N° 1.1.1.b.

El manual constituye una base muy útil y es relativamente completo para el desarrollo de actividades en la ejecución del Programa de Caminos Vecinales. Sin embargo, deberá actualizarse o sustituirse en concordancia con los avances y modificaciones del diseño de los componentes del PCV y de las primeras experiencias de aplicación de los conceptos y propuestas nuevas para el país que contiene el Programa. Esto también porque el manual conserva parte de la visión de la ejecución del PIRT en su primera fase, que deberá cambiar en alguna forma, de acuerdo a lo que fue comentado antes.

(iv) Especificaciones para construcciones

La UCV cuenta con especificaciones casi completas para construcción enmarcadas en la gran experiencia que al respecto tiene el MOP. Si bien en algunas de las especificaciones se hace referencia a aspectos ambientales, éstos aparecen con la visión de construcción de obras de ingeniería civil (solamente aspectos de evaluación de impactos de proyectos en ejecución) y no como asuntos integrales de gestión ambiental. En el ANEXO 1.1.1.b se citan las especificaciones que tiene y usa la UCV:

(v) Guías y documentos modelo de apoyo a la ejecución del Programa de Caminos Vecinales.

Durante el período de ejecución de la primera parte piloto del Programa (el PIRT), la Unidad de Caminos Vecinales ha venido produciendo documentos modelo y guías para aplicarlos en la ejecución del Programa. Aunque el enfoque de todos estos documentos fue motivado por la ejecución de la primera parte del Programa (el 10% del PCV), constituyen un valioso aporte para la ejecución de todo el Programa. Sin embargo, requieren de una revisión y en algunos casos actualización en función de las políticas y estrategias completas que están adoptándose para el PCV. Esto principalmente porque la ejecución real del PIRT difiere en algunos aspectos importantes con lo que se hará en el PCV, principalmente por el hecho de que el PIRT fue ejecutado con un criterio centralista, bajo responsabilidad básica del MOP, situación que cambiará sustancialmente

con el énfasis del enfoque en la responsabilidad centrada en las Instancias de Gestión Vial Provincial (IGVPs) y de la participación de los Consejos Provinciales y Municipios, y en otros instrumentos que se promoverán, como las Microempresas y otros mecanismos de mantenimiento de caminos vecinales. El ANEXO 1.1.1.b da un listado de los documentos comentados.

c) Estrategias para el cumplimiento del marco legal ambiental

Del marco legal analizado anteriormente, como se indicó, los aspectos que principalmente no tienen cumplimiento son los referentes a la gestión ambiental, particularmente los relacionados con el proceso de acreditación de autoridad ambiental y el ejercicio de esta calidad, en concordancia con el Sistema Único de Manejo Ambiental, SUMA.

Ante lo expuesto, se recomienda que el Programa de Caminos Vecinales contribuya para el fortalecimiento del MOP, de las Instancias de Gestión Vial Provincial (IGVPs), de los consejos provinciales y municipios en lo que se refiere al cumplimiento de responsabilidades relativas a gestión ambiental, aplicando una estrategia como la siguiente:

- a. Obtención de la decisión política del Gobierno y, por tanto, del Ministerio de Obras Públicas, de acelerar el proceso para su acreditación ante el Ministerio del Ambiente en las dos calidades indicadas, de acuerdo al SUMA, aprovechando los recursos que se le ha asignado como parte de un préstamo de más de 200 millones de dólares para construcción vial, a fin de facilitar su acreditación y fortalecer su gestión ambiental.
- b. Transformar en el MOP la débil Dirección de Impactos Ambientales, de la Dirección de Estudios, en una Oficina o "Unidad de Apoyo Estratégico para la Gestión Ambiental del MOP" directamente dependiente del Ministro, que pueda actuar en las funciones más importantes del MOP de establecimiento de políticas y estrategias del sector, planificación, selección de programas y proyectos, y aplicación del SUMA en lo que le corresponde al MOP.

En cuanto al cumplimiento de las otras disposiciones legales listadas anteriormente, aparentemente las decisiones políticas de gobierno y de la UCV ya tomadas, así como los enfoques, orientaciones, manuales y plan de trabajo de la Unidad permitirían que se cumplan en la medida que requiere la ejecución del Programa de Caminos Vecinales. Por lo tanto, la estrategia de cumplimiento estará dirigida a mantener una conducta institucional de vigilancia para no descuidar de respetar y cumplir lo necesario para la adecuada ejecución del Programa de Caminos Vecinales.

Por último, en cuanto a aspectos normativos necesarios para la ejecución de la Evaluación Ambiental Estratégica, en las partes correspondientes de este documento se indica específicamente lo que convendría hacer de inmediato.

1.1.2.- MARCO INSTITUCIONAL Y ACTORES (STAKEHOLDERS) PARA LA GESTIÓN DE CAMINOS VECINALES EN EL ECUADOR

(i) Marco Institucional del PCV

El marco institucional del Programa de Caminos Vecinales está dado por lo siguiente (el ANEXO N° 1.1.2.a indica las atribuciones de cada uno de estos actores):

- (i) Entidades o actores claves (ejecutor y coejecutores):
- Ministerio de Obras Públicas-UCV
 - Instancias de Gestión Vial Provincial (IGVPs)

(ii) Entidades colaboradoras

- El Ministerio del Ambiente, que desempeñará un papel sustancial en el establecimiento y funcionamiento del proceso de evaluación socio ambiental
- Consejos Provinciales
- Consejos Municipales
- Juntas Parroquiales
- Asociación de Municipalidades del Ecuador, AME,
- CONCOPE

(iii) Entidades que crea el Programa

- El Comité de Consulta Estratégica (CCE),
- Microempresas de mantenimiento vial rutinario (MERM)

Otras entidades que en una u otra forma actúan en el Programa lo hacen cumpliendo sus propios roles y funciones como ante cualquier otro caso similar, por ejemplo el Ministerio de Economía y Finanzas, Consejo Nacional de Modernización, Contraloría General del Estado, etc. Por lo tanto, si bien tendrá que coordinarse acciones y procesos con ellas, no se las puede considerar involucradas en el marco institucional específico del PCV.

Las instituciones financieras internacionales que apoyan financieramente al PCV, Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, también serán parte de la interrelación estrecha con la UCV, pero tampoco pueden considerárselas como parte del marco institucional específico del Programa.

(a) Ministerio de Obras Públicas

La estructura y funciones actuales del Ministerio de Obras Públicas permitirán apoyar adecuadamente al funcionamiento de la Unidad de Caminos Vecinales, salvo en lo que se refiere a los aspectos de gestión ambiental y al cumplimiento de la ley y la normativa ambientales, como ha sido señalado reiteradamente.

(b) Unidad de Caminos Vecinales del MOP (UCV)

La concepción y la realidad de la Unidad de Caminos Vecinales del MOP fue explicada anteriormente en la "Introducción", al comienzo de este documento, y en punto 1.2.2 "Políticas y estrategias del PCV y de la Unidad de Caminos Vecinales (UCV)" Sin embargo, es oportuno añadir algunos comentarios.

En el punto 2.1.1 "Fortalecimiento de la UCV" se hacen algunas recomendaciones para fortalecer la estructura y estrategia de actuación de la UCV

(c) Las Instancias de Gestión Vial Provincial (IGVPs)

También la concepción, características, políticas, estrategias y funciones de la Instancia de Gestión Vial Provincial (IGVP) fueron explicadas anteriormente en la "Introducción", al comienzo de este documento, y en punto 1.2.2 "Políticas y estrategias del PCV y de la Unidad de Caminos Vecinales (UCV)". La IGVP cumple el rol clave de coejecutora del PCV.

(d) Consejos Provinciales

Los Consejos Provinciales involucrados en el PCV mantendrán su propia estructura institucional con la que han venido trabajando, con los siguientes ajustes recomendables para poder ejecutar el PCV con las características que se lo ha diseñado. Cada uno de ellos deberá:

- Promover y formar parte de la Instancia de Gestión Vial Provincial de su provincia
- Participar en las diferentes fases e instancias diseñadas para la ejecución del PCV
- Contribuir a coordinar y asistir a los municipios de su jurisdicción que estén involucrados en el PCV.

(e) Municipios

Los Municipios involucrados en el PCV mantendrán su propia estructura institucional con la que han venido trabajando, con los siguientes ajustes recomendables para poder ejecutar el PCV con las características que se lo ha diseñado. Cada uno de ellos, deberá

- Promover y formar parte de la Instancia de Gestión Vial Provincial de su provincia
- Participar en las diferentes fases e instancias diseñadas para la ejecución del PCV

(f) Juntas Parroquiales

La Juntas Parroquiales colaborarán con el municipio al que pertenezcan en la ejecución y supervisión de obras ubicadas en su jurisdicción, mediante acuerdos o convenios específicos. También tendrán un papel importante en los aspectos relativos a la participación de la comunidad, como el instrumento relacionador más directo entre ésta y los gobiernos seccionales. Igualmente, tendrán un papel sustancial en el proceso de planificación vial participativa

La UCV les asigna los roles de participación en: el directorio de la IGVP a través de un representante a nivel provincial; la planificación Vial Participativa de la Provincia; el proceso de elegibilidad de caminos; la recepción de asistencia técnica y capacitación impartida por la UCV. También les asigna las funciones de: asumir la vigilancia comunitaria a los procesos de ejecución de la IGVP: recibir cuentas de la ejecución de la IGVP, a través de información periódica; coordinar los procesos de consulta, participación e intercomunicación con las comunidades locales.

(g) Ministerio del Ambiente

En cuanto al PCV, el Ministerio del Ambiente actuará como Autoridad Ambiental Responsable de Aplicación del SUMA. También contribuirá, asistirá y capacitará al MOP, UCV, IGVPs, Consejos Provinciales y Municipios en lo referente a la política y estrategia de la gestión ambiental sustentable en el Ecuador y en el cumplimiento de la Ley de Gestión Ambiental y de su legislación conexas, particularmente en lo referente al Sistema Único de Manejo Ambiental, SUMA.

(h) Asociación de Municipalidades, AME

Dará apoyo político y colaboración en la relación y coordinación con municipios,

(i) CONCOPE

El CONCOPE colaborará en aspectos de coordinación y apoyo técnico y administrativo para el funcionamiento de las Instancias de Gestión Vial Provincial.

(j) El Comité de Consulta Estratégica (CCE)

La UCV concibe al Comité de Consulta Estratégica (CCE) como el ente que debe cumplir el rol de espacio de consulta interinstitucional y de acuerdos con representación local de los GS, es decir, constituirá un espacio de verificación de la armonización y alineación de las políticas del MOP, en el marco del programa, con las políticas nacionales del Gobierno. El CCE está conformado por la Oficina de Planificación (ODEPLAN), Consejo Nacional de Modernización (CONAM), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) y Consorcio de Consejos Provinciales (CONCOPE).

Siendo un foro de consulta y armonización de políticas, para que produzca los efectos necesarios debe contar con la participación de autoridades importantes de los organismos, procurando que sean los tomadores de decisiones o que estén muy cerca de ellos. Tres aspectos deberán contribuir a esto:

- Periodicidad de reuniones que no agoten o desgasten el interés. Probablemente una vez cada mes o con más espaciamiento
- Agendas de reuniones bien estructuradas previamente con puntos de real interés no solo para el MOP sino para las otras entidades participantes. Puede ser oportuno extender el motivo de la actuación del CCE a todo el sector de vialidad y no solamente a caminos vecinales, lo cual, a la vez que es de necesidad nacional, conlleva un interés mucho mayor, por la importancia y las fuertes inversiones en el sector completo.
- Preparación de documentos completos técnicos o de aspectos administrativos que deben llegar con suficiente anticipación a los miembros, que incluyan no solo información y planteamientos de necesidad de resolver asuntos sino propuestas concretas sobre las cuales pueda pronunciarse el Comité.

(k) Microempresas de Mantenimiento Rutinario (MEMR)

La UCV las describe como organizaciones privadas, legalmente constituidas por los pobladores de las zonas de influencia, que se encargan del mantenimiento rutinario de los caminos rehabilitados, a través de una relación contractual con la IGVP o los consejos provinciales. Este rol se compone principalmente de tres gestiones:

- Gestión vial.- Trabajo operativo del mantenimiento
- Gestión empresarial.- Administración de la asociación
- Gestión social e institucional.- Trabajo conjunto con la comunidad e interacción con los G.S.

Recepta la asistencia técnica y capacitación impartida por la UCV y rinde cuentas a la IGVP y a los municipios locales, permanentemente y durante los procesos de evaluación semestral

(ii) Actores sociales (stakeholders) vulnerables (comunidades indígenas, comunidades afroecuatorianas y comunidades de campesinos muy empobrecidos)

La clara influencia que sobre las condiciones de vida de las comunidades rurales tiene la existencia de los caminos vecinales obliga a considerar las situaciones específicas y necesidades propias de los sectores que hasta hoy se encuentran marginados y que mantienen los peores indicadores sociales del país.

Atender a esta preocupación es un mecanismo estructurado que facilita la identificación de los temas sociales y ambientales dentro del proyecto, actuales o potenciales, y, en función de ello, aportar con estrategias para un mejor trabajo con los gobiernos locales y las comunidades.

En una sociedad tan diversa como la ecuatoriana, se considera indispensable tomar en cuenta esta realidad para poder dar respuestas inspiradas en la búsqueda de la equidad que debe existir en una sociedad democrática.

(a) Nacionalidades y pueblos indígenas

En el país se reconoce la existencia de 13 *nacionalidades indígenas* que tienen una presencia social, cultural y política significativa que va mucho más allá de la cantidad de habitantes que las integran. El número estimado de indígenas en el Ecuador varían desde 830.418 indígenas, de acuerdo al VI Censo de Población y Vivienda de noviembre de 2001, hasta un estimativo del 30% al 40% de la población total (más de 12 millones de habitantes), de acuerdo a estimativos de la CONAIE. Los datos del Censo deben ser tomados con mucho cuidado, pues es la primera vez que se pregunta a los habitantes del país sobre la manera en que se definían a sí mismos desde el punto de vista étnico y este tipo de percepciones tienen como base una serie de condicionantes históricos y culturales, en los cuales, hasta el día de hoy, existe una múltiple desvalorización de lo indígena. El ANEXO N° 1.1.2.c da los datos sustanciales de las nacionalidades indígenas

El Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador –CODENPE- define a las nacionalidades como “el conjunto de pueblos milenarios anteriores y constitutivos del Estado ecuatoriano, que se autodefinen como tales, que tienen una común identidad histórica, idioma, cultura, que viven en un territorio determinado, mediante sus instituciones y formas tradicionales de organización social, económica, jurídica, política y ejercicio de autoridad propia”.

Los pueblos indígenas, en cambio, se definen como las “colectividades originarias, conformadas por comunidades o centros con identidades culturales que les distinguen de otros sectores de la sociedad ecuatoriana, regidos por sistemas propios de organización social, económica, política y legal”.

El CODENPE señala que: “La comunidad es la unidad básica donde se desarrollan y reproducen todas las prácticas culturales, que caracterizan a un pueblo y/o nacionalidad. Constituye el conjunto de familias asentadas en un territorio determinado, que se identifican como parte de un pueblo y/o nacionalidad, que basan su modo de vida en una práctica colectiva de reciprocidad y solidaridad, con un sistema de organización político, administrativo, espiritual y cultural colectivos.”

La familia es el eje de las comunidades, pero se debe asumir la diversidad de sistemas de parentesco y de organización social que presentan las nacionalidades y pueblos, aspecto que determina también la existencia de una diversidad de comprensiones sobre lo que constituye el hogar. La comprensión india está más cerca a la familia ampliada, por lo que una familia puede ser una comunidad.

(b).- La diversidad del movimiento indio

Un error frecuente es considerar al movimiento indio como homogéneo. Como se verá a continuación, esto no es así, y por ello la relación no puede enmarcarse en modelos únicos y menos desde niveles de dirección de las diversas organizaciones, lo que resalta la importancia que el PCV establezca relaciones directas con los beneficiarios en la base de las comunidades indígenas. Esto de ningún modo debe ser entendido como desconocer a las direcciones provinciales y nacionales, sino que el acercamiento con éstas debe servir para informar sobre el PCV, primero, y luego para reforzar la relación una vez que se ha conocido a cual organización pertenece la comunidad ligada al camino que se pretende rehabilitar.

Las principales organizaciones de carácter nacional son:

- CONAIE (Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador). Nace en 1986 y se conforma con organizaciones regionales: CONFENIAE, ECUARUNARI y COICE. Es de lejos la organización más numerosa y se estima abarca al 70% de la población indígena. Hay diversas corrientes de pensamiento en su interior.
- FEI (Federación Ecuatoriana de Indios). Mantiene trabajo en Imbabura y Cayambe, pero está muy debilitada.
- FENOCIN (Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras). Combina la organización del campesino parcelario de la Costa con la de comunidades indígenas de la Sierra. Considera innecesario subdividir al pueblo Kichwa de la Sierra en varios pueblos.
- FEINE (Federación de Indígenas Evangélicos). Agrupa a comunidades y sobre todo a iglesias, muchas insertadas en comunidades ligadas a las otras organizaciones de carácter nacional. Tiene fuerza sobre todo en Chimborazo, Tungurahua y Cotopaxi.
- Nuevas organizaciones: en los últimos meses se han conocido organizaciones como la CONAIEPE (Confederación de Nacionalidades y Pueblos Independientes del Ecuador) y AIEPRA (indígenas evangélicos), aunque no tienen mayor representatividad.
- FEUNASSC Hay presencia indígena importante en la Federación Única Nacional de Afiliados al Seguro Social Campesino, organizada con base en los centros de salud que mantiene este servicio del IESS. Una parte reducida se ha separado y conformó la llamada Confederación de Afiliados al Seguro Social Campesino.
- En la Sierra centro y provincias de la Costa también hay presencia indígena en la Unión de Campesinos Ecuador (UCAE).
- Los indígenas participan además en los distintos partidos políticos, en diferentes agrupaciones religiosas, económicas y sociales.

(c).- Los pueblos negros

La población negra se halla distribuida en todo el país, aunque con presencia numérica reducida. Sus zonas de asentamiento tradicional y conformando verdaderas comunidades negras de ascendencia afro-ecuatoriana, se encuentran en el Valle del Chota (provincia de Imbabura), la cuenca del Río Mira (Provincia del Carchi) y la provincia de Esmeraldas.

Sus lenguas originarias se han perdido, pero conservan rasgos étnicos que los diferencian de los mestizos y demás habitantes del país y que les permite tener una identidad propia basada en rasgos comunes de su historia.

La discriminación sufrida por los pueblos negros se confirma en que en los cantones en los cuales forman una mayoría poblacional se conjugan una serie de indicadores de pobreza.

Por autoidentificación, el VI Censo de Población (2001, datos provisionales) determina la existencia de 271.342 negros y 332.637 mulatos que, sumados, abarcan el 4,97% de la población total del país. Naturalmente, este no es un dato preciso.

1.1.3 EXPERIENCIAS ÚTILES PARA EL DESEMPEÑO DEL PROGRAMA DE CAMINOS VECINALES

(a) Evaluación general de la situación del sector vial y subsector de caminos vecinales en el Ecuador

El documento "Programa de Caminos Vecinales. Documento Conceptual" (agosto de 2003) de la Unidad de Caminos Vecinales del MOP hace un buen diagnóstico de la situación del sector vial y subsector de caminos vecinales en el Ecuador, del cual transcribimos lo siguiente:

"El Ecuador es un país caracterizado por un alto índice de pobreza rural en el que más del 60% de la población rural se encuentra por debajo del nivel de pobreza y un porcentaje significativo se encuentra por debajo del nivel de pobreza extrema (población cuyo nivel de ingresos le impide acceder a la canasta básica, US\$ 240 mensuales). Estas circunstancias se agravan por la incapacidad de estos sectores de acceder a servicios económicos (mercados, oportunidades laborales, extensionismo agrícola, etc), sociales (educación, salud), públicos (transporte, energía, telecomunicaciones), cívicos y políticos (seguridad, representatividad y representación), debido fundamentalmente al aislamiento en el que viven. La mejora de la accesibilidad es, por tanto, una condición necesaria, aunque insuficiente por sí misma, para comenzar a resolver esta situación.

Los caminos rurales (terciarios y vecinales) que son parte de la infraestructura de apoyo al desarrollo de las relaciones socioeconómicas a nivel local y regional, abarcan el 78% del total de la red vial nacional (33.260 km). Cerca del 52% de los caminos rurales se concentran en la sierra y presentan pésimas condiciones de transitabilidad, en gran parte debido a una gestión (o carencia de ella) basada en el círculo vicioso: rehabilitación, abandono, deterioro y nueva necesidad de rehabilitación. Eso se traduce en largos tiempos de viaje, accesibilidad restringida a algunos meses y épocas del año, problemas de accidentes con personas y animales y pérdidas de producción agropecuaria y agroindustrial; agravando así las condiciones de aislamiento de las comunidades rurales. La situación descrita desincentiva al campesino ecuatoriano a trabajar en el campo y es una de las causas de la migración campo – ciudad que se viene registrando con caracteres alarmantes en los últimos 25 o 30 años.

En términos de gestión, el Ministerio de Obras Públicas tiene a su cargo únicamente las vías de las redes principal y secundaria. El MOP se ha abstenido de actuar en la vialidad vecinal (exceptuando el programa piloto PIRT, ejecutado entre los años 2001 y 2003), por estar fuera de sus competencias; y lo ha hecho únicamente para solucionar problemas de emergencia y accesibilidad de poblaciones en situaciones de necesidad y urgencia críticas. Los Gobiernos Seccionales GS (Consejos Provinciales y Concejos Municipales o Municipios) son entonces los entes autónomos responsables de la gestión de la vialidad rural en el país (ver Capítulo 1..11 de este documento), la cual no ha mostrado resultados satisfactorios ya sea por problemas de gestión, organización interna o limitaciones presupuestarias. El MOP también actúa en la red vial terciaria, generalmente como agente de último recurso. Pero lo hace de manera desordenada, sin planificación y respondiendo a necesidades emergentes. También responde sin evaluar las necesidades y alternativas disponibles para los recursos que asigna, lo que supone un uso inadecuado de los recursos.

El modelo actual de "gestión" de la vialidad nacional, y en particular de la vialidad rural, está fundamentado en las acciones correctivas, antes que en las preventivas. Esto es, se trata de solucionar dificultades emergentes o urgentes nacidas del aislamiento de los centros poblados sin que exista una planificación, programación, formulación, ejecución y evaluación con metas y objetivos definidos. Este modelo no incorpora el concepto de red y, por tanto, no da cuenta de la continuidad funcional de la misma.

Tampoco considera el concepto de ciclo de vida útil de los caminos, con las fases de rehabilitación, mantenimiento y operación, por lo que no es eficiente y eficaz en el aprovechamiento de las inversiones que se realizan.

No aplica estándares técnicos adecuados en correspondencia con la demanda de funcionalidad que les corresponde, por tanto no hace análisis y evaluaciones para la toma de decisiones en este aspecto.

El modelo carece de una cultura de conservación, mantenimiento rutinario, periódico y de emergencia adecuadamente programado, que preserve las inversiones que se realizan permanentemente.

Por último, tampoco existe una cultura de buen uso de los caminos, no se aplican restricciones de uso por tipo de vehículo y tránsito de ganado, inadecuada utilización del sistema de drenaje relacionado al riego, no se aplican restricciones de acceso en condiciones climáticas severas, inadecuado manejo de disposición final de desechos, etc.

Las debilidades del modelo antes descritas generan los siguientes efectos e impactos negativos:

- Corrige aisladamente y no previene, lo que tiene implicaciones de carácter económico ya que los costos de mantenimiento se incrementan por ausencia de economías de escala en la rehabilitación y mantenimiento vial;
- Las vías no están carrozables durante algunos meses del año, lo que ocasiona pérdidas a la población de las zonas que quedan aisladas y, en último término, a la economía nacional por concepto de producción agropecuaria y agroindustrial que no puede salir de los centros de producción;
- El mantenimiento ocasional que reciben las vías se limita únicamente a limpiar la capa de rodadura que ha sido afectada, sin que se realicen obras de prevención, como limpieza de cunetas y drenajes. Así, en pocos meses, los caminos vecinales están nuevamente intransitables;
- El aislamiento de grandes segmentos –generalmente los más pobres- de la población rural es permanente, en sentido que ocurre todos los años, por lo general, durante los meses que corresponden a la estación lluviosa; y
- La población rural se siente abandonada y sin incentivos para quedarse en el campo, porque carece de accesibilidad permanente a centros poblados donde están los servicios públicos, lo que coadyuva a los fenómenos migratorios que se acentuaron sensiblemente con la crisis económica de los últimos años.
- El gasto en vialidad es muy ineficiente, debido a que los esfuerzos operativos de los diferentes gobiernos seccionales no se alinean a planes y programas concertados y por lo tanto se duplican en unos casos y se desatienden completamente en otros casos.

Anteriormente se estableció que los GS intervienen en los caminos vecinales sin una programación y sin asumir las responsabilidades que les son asignadas legalmente. Además, la distribución de responsabilidades y atribuciones entre los diversos GS no son claras; al carecer los caminos de un “dueño” único, las intervenciones se hacen de manera desordenada e inorgánica, sin que las comunidades puedan reclamar a ese “dueño” por la calidad de la infraestructura que reciben. Nos encontramos así con un sistema donde no hay una forma eficaz, por parte de la comunidad, de reclamar a las autoridades, solicitando que rindan cuenta de sus actos y haciendo más transparente su gestión. Por otra parte, no se establecen roles de corto y largo plazo de los organismos de gobierno implicados y, mucho menos, se considera la participación o apoyo de las organizaciones de usuarios y beneficiarios de las redes terciaria y vecinal.

La intervención desarticulada de las instancias responsables, sumada a la ausencia de participación de la población usuaria y beneficiaria, determina un abandono crónico de las redes terciaria y de caminos vecinales.

Ciertamente en las comunidades indígenas y algo menos entre la población mestiza de la serranía ecuatoriana, funciona la minga comunitaria como mecanismo que trata de solucionar su aislamiento resultante de la ausencia de gestión vial de municipios y consejos provinciales. Sin embargo, y por falta de medios materiales y técnicos, por sí solo no constituye más que un paliativo que no llega a solucionar ni siquiera parcialmente las consecuencias de la desatención referida en los párrafos anteriores.

No existe un sistema de rendición de cuentas efectivo acerca del uso de los recursos y una transparente justificación de los mismos.

Por otro lado, no existe una correspondencia entre la estructura, organización técnica, administrativa y de equipos de los GS y el tamaño de la red a su cargo, debido a que los procesos de modernización y reforma del Estado todavía no han resuelto el problema.

Pero el problema reside, además, en una base técnica. La dimensión de la red a cargo de los GS es tal que imposibilita alcanzar las economías de escala necesarias para una buena gestión vial. Cada GS se encuentra con alrededor de 1600 Km. a su cargo, lo que impide que cuenten con los equipos profesionales y técnicos requeridos para lograr la gestión vial eficiente. Nos encontramos aquí con una distorsión entre las atribuciones constitucional y legalmente establecidas, con la necesidad y realidad de un sector que les exige a los GS organizarse de manera diferente o estar condenados a no brindar el servicio que la comunidad demanda. Y esta diferente organización conlleva a promover asociaciones de GS, dentro de un mismo ámbito provincial, con vistas a salvar las restricciones de economía de escala mencionadas.

La gestión vial que realizan los gobiernos seccionales en la actualidad no está sujeta a una planificación presupuestaria financiera, ni mucho menos a una preasignación de recursos, por lo que la intervención de los gobiernos seccionales bajo los esquemas actuales está dirigida a solucionar medianamente las necesidades emergentes derivadas de factores climáticos o de desajustes coyunturales que generan necesidades urgentes, ellos (los gobiernos seccionales) deben realizar esfuerzos importantes para sufragar los costos de aquella gestión también emergente de la red a su cargo.

Siendo así, aquellos gastos emergentes destinados a cubrir necesidades de este tipo, no cumplen sino parcialmente la finalidad para la que son destinados ya que financian los "parches" necesarios únicamente para solucionar, de manera temporal, el paso de vehículos y personas. Pero esta gestión se caracteriza, también, por la desconfianza de la comunidad en la capacidad del GS en mantener el camino; por ello, cuando por fin el GS llega a ellos, las comunidades reclaman, con razón, que el camino posea un estándar técnico que garantice su durabilidad aun ante la falta de conservación. Pero este sistema obliga al GS a construir el camino mas allá del estándar técnico requerido por la demanda, congelando recursos que podrían ser mejor utilizados. Este concepto de inversión puntual y abandono ha generado desconfianza y es uno de los principales obstáculos a superar.

Los presupuestos de los gobiernos seccionales, esencialmente de los municipios pequeños, carecen de programación operativa, que conlleva a la ausencia de asignación racional de recursos.

(b) Evaluación general del desempeño de la Unidad de Caminos Vecinales en la primera etapa piloto del Programa (PIRT) y lecciones aprendidas

Por intermedio de la Unidad de Caminos Vecinales del MOP, el Gobierno del Ecuador ha venido ejecutando el llamado "Programa de Infraestructura Rural de Transporte (PIRT)", que fue establecido con carácter piloto a fin de sentar las "bases de un modelo sostenible de gestión de la vialidad rural que asegure la accesibilidad permanente de las comunidades rurales pobres a los servicios sociales, los mercados y otras actividades generadoras de ingresos, para así contribuir a la mejoría de sus condiciones de vida", que contempló la rehabilitación de 424 km de caminos vecinales y 84,5 km de caminos de herradura, en seis provincias del Ecuador (Imbabura, Tungurahua, Chimborazo, Los Ríos, Cotopaxi y Bolívar). El Programa debía ser ejecutado en dos años (marzo de 2001 a marzo de 2003). El aspecto sustancial de la ejecución del PIRT fue sentar las bases institucionales, técnicas, de participación institucional y de la comunidad, financieras y otras necesarias para la ejecución de una segunda etapa, también dirigida a rehabilitación, en 19 provincias, de 3.500 km de caminos vecinales, así como 500 km de caminos no carrozables (de herradura y chaquiñanes). También se pretende conformar y poner en funcionamiento 300 microempresas comunitarias de mantenimiento rutinario de caminos.

Las principales evaluaciones de la ejecución del PIRT están contenidas en dos documentos: "Informe final de monitoreo de los indicadores de desempeño del PIRT" (Consultora Andrade), presentado el 30 de junio de 2003; y "Lecciones aprendidas en la promoción y gestión social en el PIRT", de la consultora Arq. Gioconda Benavides Vinuesa, presentado en febrero de 2003. Este último documento fue antecedido por otro, "Implementación participación comunitaria y de gobiernos seccionales", de la misma autora, presentado en junio de 2001. En el ANEXO 1.1.3.a se efectúa una transcripción de algunos textos de esos informes relativos a asuntos como los siguientes:

- En el nivel cantonal, hay poco conocimiento sobre las características generales de la propuesta institucional.
- Las autoridades provinciales y las cantonales están de acuerdo en los conceptos básicos y creen en la necesidad de un sistema de gestión con una entidad autónoma
- La nota común en las seis provincias en la que se ejecutó el PIRT fue el bajo impacto logrado por el Programa para dinamizar el mercado local mediante la contratación de consultores
- Como parte del fortalecimiento, el PIRT considera importante que los gobiernos seccionales coordinen aspectos de la ejecución de los estudios y de las obras
- Los efectos de la no participación tanto de autoridades como comunidad en los términos del Programa son efectos que se padecen en la operación de la rehabilitación
- Para la distribución de los recursos, no se aplicó ningún tipo de criterios, todas las provincias recibieron igual cantidad de recursos. A pesar de lo anterior, las autoridades se mostraron satisfechas tanto con la selección inicial, como con los aportes en dinero que les hizo el Programa
- La UCV logró rehabilitar los caminos dentro de los rangos previstos originalmente
- Los problemas en torno a las características técnicas de las obras se dieron con relación a las especificaciones de los caminos seleccionados y su tipología
- En todos los temas se observa que son problemas cuyo origen se encuentra en el alcance de los términos de referencia, los tiempos para preparar las propuestas, la modalidad de contratación y los parámetros de costos para adjudicar la propuesta
- Los actores coinciden en que el acercamiento del Programa fue efectivo y acertado en cuanto a la Operación y Mantenimiento de los caminos y la estrategia propuesta por el Programa para la sostenibilidad del sistema de mantenimiento permanente de la rehabilitación.

- En la operación del modelo se destaca la necesidad de revisar los instrumentos de capacitación, la creación de reglamentos para impedir que las obras sean indebidamente utilizadas por particulares, mayor permanencia de la asesoría, concertación con los consejos provinciales para viabilizar los procesos administrativos de gestión de planillas y cuentas para el pago, entre otros importantes asuntos
- No cabe duda que el proceso de planificación participativa ha tenido un inicio auspicioso a pesar de todas las dificultades enfrentadas durante la etapa piloto
- Es necesario ajustar la metodología de planificación vial. La propuesta de modificación es que el proceso para lograr el plan vial provincial y el proceso participativo para definir la modalidad de gestión se lleven al tiempo
- La estrategia de la Gerencia para capacitar en los temas del mantenimiento rutinario a directores de los concejos cantonales y consejos provinciales que ha sido extendida a la participación de los alcaldes, puede ser un escenario para introducir el tema institucional en los distintos niveles de la provincia
- La UCV no fue efectiva en promocionar el Programa
- Otra iniciativa de la UCV que no tuvo mucho éxito fue la de invitar a profesionales del gobierno provincial para que participen en las comisiones técnicas de contratación
- La falta de participación de los gobiernos locales en los procesos de supervisión también contribuyó a que las obras tengan dificultades en la ejecución
- El objetivo original de fortalecer a los gobiernos locales en los procesos de contratación y supervisión no se cumplieron plenamente
- En general, los Consejos Provinciales cuentan con dependencias técnicas integradas por profesionales con formación y experiencia
- Los profesionales en los municipios donde está el Programa son pocos, pero se contaba con profesionales dedicados a funciones de planificación, obras y promoción social
- En general, tanto los consejos provinciales como los municipios tienen limitaciones presupuestales necesarias para inversión y mantenimiento
- En cuanto al factor organizacional de los gobiernos seccionales, aspecto que se relaciona de manera directa con la capacidad de gestión institucional, los resultados son de difícil conciliación.
- Los primeros espacios de participación de la comunidad se dieron para la selección de caminos con el objeto de ratificar la decisión técnico política de autoridades y directivos
- Las comunidades en algunos casos ejercieron presión durante el desarrollo de las obras, oponiéndose a la explotación de minas, o restringiendo la participación de la mano de obra.
- En las visitas a las provincias de la fase piloto fue muy frecuente encontrarse con algunas inconformidades con los estándares técnicos especificados en los términos de referencia.
- Un aspecto muy importante que ha llevado a controversia con los contratistas ha sido la forma de los contratos en la modalidad Suma Alzada o Global Fija
- Otra causal que complicó a los contratistas fueron los intereses políticos de ciertos habitantes de las zonas que querían beneficiarse con una obra
- Las actividades de etapa de promoción del sistema de mantenimiento a partir de microempresas a cargo de la UCV fueron llevadas a cabo de manera puntual conforme los procesos del manual
- Para la fase II la promoción del sistema y la conformación de las microempresas debe ser una actividad independiente de los logros en la ejecución física de las obras
- Se encontró durante el monitoreo que los resultados con respecto de implantar una cultura de conservación vial participativa fueron satisfactorios
- Se encontró durante el monitoreo que los resultados con respecto de implantar una cultura de conservación vial participativa fueron satisfactorios

(c) Otros planes, programas y proyectos similares a nivel nacional, provincial y municipal que pueden tener efectos sinérgicos con el PCV

De la investigación efectuada para identificar y analizar otros planes y proyectos similares de caminos vecinales, los principales resultados son los siguientes:

El Fondo Social de Emergencia, FISE, indica (Oficio FISE CGSI 367 2003, septiembre 4 de 2003) que "ha iniciado la tercera etapa con fondos provenientes de un préstamo del BID, determinando el área de intervención en las 220 parroquias más pobres del país". Señala que "El procedimiento de focalización de las obras (que incluyen empedrados y puentes pequeños) en este nuevo enfoque determina un levantamiento catastral de todas las comunidades de cada parroquia de las 220 determinadas, una selección entre ellas de las más necesitadas y éstas últimas deciden su mayor necesidad. Por lo tanto, a la fecha nos es imposible predecir cuántos empedrados serán ejecutados en este programa, lo que si está en trámite es un convenio con la UCV del MOP, en el sentido de informar si fuera del caso, la necesidad de alguna comunidad para ver la posibilidad de atención de la UCV y poder usar los fondos FISE en complemento o en otra comunidad necesitada".

Si llega a suscribirse el convenio anunciado entre FISE y la UCV-MOP, es de esperarse que las políticas, estrategias y procedimientos establecidos para el PCV se apliquen para lo que corresponda a las inversiones con los fondos FISE.

El Banco del Estado indica (Oficio 2003-0414-GGAT-9795, de septiembre 15 de 2003) "El Banco del Estado, utilizando fondos no reembolsables donados por el Gobierno Japonés a través del Banco Mundial, venía realizando la preparación del Proyecto de Caminos Rurales, que comprendía la rehabilitación y mantenimiento de caminos vecinales, senderos, veredas y vías para transporte motorizado y no motorizado que para su operación contaría con financiamiento del BIRF, institución que seleccionó al Banco del Estado para el Programa y supervisaba su eficiente desarrollo". "Sin embargo, por resolución del Gobierno Nacional, el mencionado proyecto fue trasladado al MOP, para ser desarrollado con apoyo del BID, razón por la que se interrumpió en el Banco la preparación del Programa. Además, me permito informarle que en la actualidad no tenemos en ejecución proyectos de caminos vecinales y, en consecuencia, tampoco lo correspondiente al aspecto ambiental."

El Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, CODENPE, viene apoyando a municipios y a juntas parroquiales en zonas de mayor interés para sus políticas la ejecución de construcción, rehabilitación y mejoramiento de caminos vecinales. Por ejemplo, desde septiembre de 2002 hasta mayo de 2003 ha suscrito diez convenios que se resumen en el ANEXO 1.1.3.b., cuyo monto total es de US\$ 386.231,76, de lo cual CODENPE participa con US\$ 163.000,

Los convenios están dirigidos a concretar los apoyos de CODENPE en dinero en efectivo para las obras correspondientes, las que deben efectuarse por administración directa por los municipios y juntas parroquiales beneficiados. No se establece ninguna condición especial ni se menciona aspecto alguno referente a gestión ambiental y a ejecución de evaluaciones ambientales, en cumplimiento de la ley. Mantienen el punto de vista ingenieril de estricta ejecución física de las obras sin relaciones sociales ni ambientales, ni de previsiones de sostenibilidad a través de mantenimiento u otras acciones.

En algunos convenios se hace constar aportes de la comunidad, aunque no se especifica en qué consistirán aquellos (se cree que en algunos casos será en mano de obra comunitaria).

(d) Investigación con municipios

En las consultas directas a municipios, al inicio a través de AME y luego directamente, la información obtenida ha sido escasa y aporta poco. Sin embargo, se hace referencia a las siguientes respuestas:

- Babahoyo y Palenque tienen una Unidad de Caminos Vecinales cada uno, que están trabajando en cooperación con la UCV del MOP para ser parte del PCV.
- Pueblo Viejo y Archidona no tienen nada sobre el tema
- Quijos tiene un plan de trabajo para apertura de caminos pero no cuenta con presupuesto.
- Joya de los Sachas terminó recientemente un trabajo de caminos con el Banco del Estado, ha accedido a fondos de la Paz y efectúa mantenimiento de caminos
- Zamora está haciendo trabajos de topografía para un nuevo camino, hace mantenimiento con maquinaria del MOP en comodato, aunque ya la han devuelto.

1.2.- POLÍTICAS ECUATORIANAS SOBRE CAMINOS VECINALES Y SU RESPALDO LEGAL

1.2.1.- POLÍTICAS NACIONALES RELACIONADAS CON CAMINOS VECINALES

Se efectuó una identificación de las principales políticas que ahora rigen o están relacionadas con el subsector de caminos vecinales en el Ecuador, clasificadas por temas que se considera útiles para efectos de la gestión socio-ambiental del subsector. Para cada política se identificó la referencia de respaldo legal, reglamentario o normativo, lo cual se da en detalle en el ANEXO N° 1.1.1.a de este documento.

En resumen, los temas y sus políticas importantes identificados son los siguientes:

Cuadro 1.2.1.a.- Temas y sus políticas para la gestión de caminos vecinales en el Ecuador

TEMA	POLÍTICAS
<i>Integración Nacional</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fortalecer la integración y la unión nacional ▪ Responsabilidad del Estado de provisión de servicios públicos, entre ellos el de vialidad, que favorece la integración nacional
<i>Aspectos sociales</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aliviar la pobreza ▪ Fomentar el empleo ▪ Estimular la participación social en gestión ▪ Favorecer la comunicación y acceso ▪ Contribuir al respeto a los pueblos indígenas y negros o afroecuatorianos
<i>Aspectos económicos</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Favorecer a producción agropecuaria ▪ Favorecer al turismo, especialmente cultural y ecoturismo, con participación de las comunidades ▪ Contribuir a utilizar sustentablemente recursos mineros en actividades de pequeña minería, especialmente proveniente de canteras de áridos
<i>Descentralización desconcentración</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Principio de descentralización y desconcentración como base del desarrollo armónico del país ▪ Equidad en la participación y distribución de los recursos financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero del Estado ▪ Fortalecer las capacidades locales para consolidar una gestión autónoma eficiente y prioritariamente a las instituciones del régimen seccional autónomo

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Asegurar la coordinación del desarrollo provincial
<i>Institucionales</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El Ministerio de Obras Públicas es el ente rector de la vialidad y las comunicaciones en el Ecuador ▪ En concordancia con la política de descentralización y desconcentración de la estructura y gestión del Estado, el MOP debe liderar procesos de modernización, descentralización y desconcentración en el sector a su cargo ▪ En cuanto a gestión directa de planificación, diseño, ejecución y mantenimiento de obras viales, el Ministerio tiene a su cargo únicamente las vías de las redes principal y secundaria ▪ Por "transferencia definitiva", los Consejos Provinciales y los Municipios tienen la atribución de la vialidad vecinal ▪ Autoridad Ambiental definida al más alto nivel con su relación al sector vialidad ▪ -Fomento a la cooperación interinstitucional
<i>Financieras</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El Gobierno Central asume la responsabilidad de financiar la construcción, rehabilitación y mantenimiento de caminos vecinales ▪ Fomento a la coparticipación financiera de gobiernos seccionales
<i>Ambiente y gestión ambiental</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Defensa del patrimonio natural y cultural del país y protección del medio ambiente ▪ Obligación de evaluación socio ambiental ▪ Promoción y estímulos para gestión ambiental sustentable ▪ Responsabilidad ambiental individual ▪ Acreditación para Aplicación del Sistema Único de Manejo Ambiental ▪ Coincidencia con políticas de Salvaguarda del Banco Mundial:
<i>De la Unidad de Caminos Vecinales</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Autonomía administrativa, económica y financiera ▪ Organización administrativa pequeña y ágil independiente de las tareas del MOP ▪ Existencia transitoria y supletoria ▪ No ejecutará obras ni realizará estudios por administración ▪ Fomento de cofinanciamiento del Programa con la participación de los gobiernos seccionales ▪ Promover únicamente obras de rehabilitación de caminos vecinales y no de construcción ▪ Impulsar un sistema de gestión del mantenimiento rutinario basado en microempresas de mantenimiento rutinario

Del conjunto de políticas nacionales importantes aplicables a caminos vecinales que surgen de las leyes y normativa existentes en el país que indica el ANEXO N° 1.1.1.a, en el siguiente Cuadro 1.2.1.b constan las que se cumplen sin necesidad de intervención del PCV, -aunque su acción contribuye a consolidarlas-, y las que deben tener intervención necesaria del PCV para asegurar su cumplimiento en lo que respecta al ámbito del Programa, aunque otras acciones del país también contribuyen a su aplicación.

Cuadro 1.2.1.b.- Forma de cumplimiento de políticas nacionales relacionadas con caminos vecinales

Nota: Cómo se cumple: SIN: Sin intervención del PCV; CON: Con intervención del PCV. Esto en el entendido de que, en la práctica, la acción del PCV contribuirá a consolidar las políticas que aparecen "SIN" y que otras acciones en el país también contribuyen a ejecutar las políticas que aparecen "CON".

TEMA	POLÍTICAS	Cómo se cumple	
		SIN	CON
<i>Integración Nacional</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fortalecer la integración y la unión nacional ▪ Responsabilidad del Estado de provisión de servicios públicos, entre ellos el de vialidad, que favorece la integración nacional 	X X	
<i>Aspectos sociales</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aliviar la pobreza ▪ Fomentar el empleo ▪ Estimular la participación social en gestión ▪ Favorecer la comunicación y acceso ▪ Contribuir al respeto a los pueblos indígenas y negros o afro-ecuatoria-nos 		X X X X X
<i>Aspectos económicos</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Favorecer a producción agropecuaria ▪ Favorecer al turismo, especialmente cultural y ecoturismo, con participación de las comunidades ▪ Contribuir a utilizar sustentablemente recursos mineros en actividades de pequeña minería, especialmente proveniente de canteras de áridos 		X X X
<i>Descentralización y Desconcentración</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Principio de descentralización y desconcentración como base del desarrollo armónico del país ▪ Equidad en la participación y distribución de los recursos financieros, materiales y tecnológicos de origen nacional y extranjero del Estado ▪ Fortalecer las capacidades locales para consolidar una gestión autónoma eficiente y prioritariamente a las instituciones del régimen seccional autónomo ▪ Asegurar la coordinación del desarrollo provincial 	X X	 X X
<i>Institucionales</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El Ministerio de Obras Públicas es el ente rector de la vialidad y las comunicaciones en el Ecuador ▪ En concordancia con la política de descentralización y desconcentración de la estructura y gestión del Estado, el MOP debe liderar procesos de modernización, descentralización y desconcentración en el sector a su cargo ▪ En cuanto a gestión directa de planificación, diseño, ejecución y mantenimiento de obras viales, el Ministerio tiene a su cargo únicamente las vías de las redes principal y secundaria ▪ Por "transferencia definitiva", los Consejos Provinciales y los Municipios tienen la atribución de la vialidad vecinal ▪ Autoridad Ambiental definida al más alto nivel con su relación al sector vialidad ▪ Fomento a la cooperación interinstitucional 	X X X X	 X
<i>Financieras</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El Gobierno Central asume la responsabilidad de financiar la construcción, rehabilitación y mantenimiento de caminos vecinales ▪ Fomento a la coparticipación financiera de gobiernos seccionales 	X	 X

Ambiente y gestión ambiental	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Defensa del patrimonio natural y cultural del país y protección del medio ambiente ▪ Obligación de evaluación socio ambiental ▪ Promoción y estímulos para gestión ambiental sustentable ▪ Responsabilidad ambiental individual ▪ Acreditación para Aplicación del Sistema Único de Manejo Ambiental ▪ Coincidencia con políticas de Salvaguarda del Banco Mundial: 	X	<ul style="list-style-type: none"> X X X X X
Unidad de Caminos Vecinales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Autonomía administrativa, económica y financiera ▪ Organización administrativa pequeña y ágil independiente de las tareas del MOP ▪ Existencia transitoria y supletoria ▪ No ejecutará obras ni realizará estudios por administración ▪ Fomento de cofinanciamiento del Programa con la participación de los gobiernos seccionales ▪ Promover únicamente obras de rehabilitación de caminos vecinales y no de construcción ▪ Impulsar un sistema de gestión del mantenimiento rutinario basado en microempresas de mantenimiento rutinario 	<ul style="list-style-type: none"> X X X X X X X 	<ul style="list-style-type: none"> X X

1.2.2.- POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS DEL PCV Y DE LA UNIDAD DE CAMINOS VECINALES, UCV

El MOP, a través de la Unidad de Caminos Vecinales, UCV, ha planteado políticas y estrategias descritas adecuadamente en el documento "Programa de Caminos Vecinales. Documento Conceptual (Agosto 2003)", de la Unidad de Caminos Vecinales del MOP, como las siguientes:

El Ministerio de Obras Públicas y su UCV tienen, como política nacional, viabilizar los procesos de modernización, descentralización y desconcentración de la estructura y gestión del Estado, en el contexto de las competencias a su cargo, a fin de lograr en el menor tiempo posible las transformaciones económicas, sociales y políticas que requiere el país en procura de mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

El PCV, establecerá procedimientos claros y transparentes para la asignación de recursos y dándoles a las autoridades locales la responsabilidad de identificar las prioridades y responder por ellas ante su comunidad. Busca cerrar la puerta para el clientelismo político, a la vez que fortalecer la capacidad de actuación del gobierno central.

Promoverá una participación activa en la necesidad de unificar esfuerzos para mejorar la gestión de la vialidad rural, con el respeto de las competencias y jurisdicciones de los gobiernos seccionales por la vía del apoyo técnico e institucional y de los incentivos financieros

El PCV promoverá un cambio en los modelos de gestión de la vialidad rural desde un modelo actual caracterizado por lo siguiente:

- Corrige aisladamente y no previene, lo que tiene implicaciones (i) de carácter económico ya que los costos de mantenimiento se incrementan por ausencia de economías de escala en la rehabilitación y mantenimiento vial y (ii) de calidad, insuficiente para dar sostenibilidad a las tareas asumidas;
- El mantenimiento ocasional que reciben las vías se limita únicamente a limpiar la capa de rodadura que ha sido afectada, sin que se realicen obras de prevención como limpieza de cunetas y drenajes.
- El gasto en vialidad es muy ineficiente, debido a que los esfuerzos operativos de los diferentes GS no se alinean a planes y programas concertados: duplican en unos casos y desatienden totalmente en otros
- Las vías no están carrozables durante algunos meses del año, lo que ocasiona pérdidas a la población de las zonas que quedan aisladas y, en último término, a la economía nacional
- El aislamiento de grandes segmentos –generalmente los más pobres- de la población rural es permanente, puesto que ocurre todos los años, por lo general, durante los meses de la estación lluviosa;
- La población rural se siente abandonada y sin incentivos para quedarse en el campo, porque carece de accesibilidad permanente a centros poblados donde están los servicios públicos, lo que coadyuva a los fenómenos migratorios que se acentuaron sensiblemente con la crisis económica de los últimos años;
- No genera un sentimiento de pertenencia y propiedad por parte de usuarios y comunidad beneficiaria sobre el camino, que los convierta en socios de su cuidado y perdurabilidad.

A **otro** modelo sustentado en cuatro pilares:

- Los importantes beneficios socioeconómicos esperados, que se traducirán en la mejora de la calidad de vida de la población rural;
- La amplia participación de la comunidad en todas las etapas de los proyectos;
- El bajo costo de las obras, lo que asegura una mayor cobertura geográfica y social, maximizando el número de beneficiarios a alcanzar con los recursos de inversión; y,
- El desarrollo de un sistema de mantenimiento y operación de caminos que asegure la continuidad y permanencia de los beneficios.

Y cuyos **elementos innovadores** son:

- Adopción de metodologías de gestión vial preventivas en lugar de las correctivas que están vigentes.
- Establecimiento y coordinación de relaciones interinstitucionales.
- Identificación de jurisdicción responsable.
- Reorientación y aplicación sistemática de recursos disponibles, en particular los económicos.
- Participación preponderante de las comunidades beneficiarias, conjuntamente con los GS a través del montaje de sistemas participativos de gestión.
- Introducción de procedimientos técnicos apoyados en reformas institucionales.
- Desarrollo de una política explícita y permanente de asistencia y capacitación a la vialidad rural.
- Rendición de cuentas, mecanismo relacionado con el desempeño institucional.
- Amplia participación del sector privado, preferiblemente el local, mediante el desarrollo del mercado de proveedores: consultores, pequeños contratistas viales, supervisores de obra y microempresas de mantenimiento.

El fin social del Programa de Caminos Vecinales es: “Contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural del Ecuador, a través del desarrollo e implementación de un sistema sostenible e innovativo de gestión de la vialidad”

El PCV tenderá preferentemente a favorecer a provincias y cantones con alto índice de pobreza y apoyando un proceso hacia la capacidad organizativa en GS y de las comunidades.

El PCV comprende tres tipos de estrategias básicas:

- De fortalecimiento institucional, que corresponden al desarrollo de capacidades locales para implementar mecanismos y procedimientos innovativos de gestión vial.
- De intervención en rehabilitación, mejoramiento y conservación de la red vial rural.
- De desarrollo de normas técnicas y ambientales en rehabilitación, mejoramiento y conservación de la red vial rural.

Los impactos que se procurará generar son: mejora de condiciones de comercialización de productos agrícolas; mayor acceso de población rural a servicios públicos; reducción de niveles de extrema pobreza vía incremento de ingresos; generación de trabajo intensivo en mano de obra local; empleo de materiales y herramientas locales; y, participación de comunidades y usuarios de los caminos en la identificación, ejecución de obras y mantenimiento de caminos vecinales.

1.2.3.- POLÍTICAS PARA LA EVALUACIÓN SOCIO AMBIENTAL (EAE) DEL PCV

(i) Política y legislación sobre aspectos socio-ambientales

La política y legislación vigente en el país, aplicable a la evaluación socio-ambiental del PCV, se resume a continuación (ver punto 1.2.1).

Políticas sociales:

- Aliviar la pobreza
- Fomentar el empleo
- Estimular la participación social en la gestión
- Favorecer la comunicación y acceso a la información
- Contribuir al respeto de los pueblos indígenas y afroecuatorianos

Políticas ambientales:

- Proteger el ambiente natural y socio-cultural del país
- Promover y estimular la gestión ambiental sustentable
- Promover la responsabilidad ambiental individual
- Obligación de la evaluación socio-ambiental de proyectos o acciones que pudieran afectar el ambiente

Políticas Socio-ambientales del PCV

Adicionalmente, el PCV establece las siguientes políticas específicas aplicables a la evaluación socio-ambiental:

- Incorporar en forma efectiva, la política, legislación y normativa ambiental vigente, en las etapas y actividades del Ciclo del Programa de Caminos Vecinales (planificación, rehabilitación y mantenimiento de los caminos vecinales), mediante el diseño e implementación de instrumentos apropiados (guías, normas y metodologías)

- En el PCV no se incluirán caminos que crucen o afecten Zonas Intangibles.
- En el PCV no se incluirán caminos que involucren reasentamientos poblacionales
- El PCV, sólo por excepción, incluirá caminos que crucen o afecten Áreas Naturales Protegidas y/o Bosques y Vegetación Protectores, y Ecosistemas Frágiles, lo hará cuando los caminos representen un alto beneficio socio-económico, siempre que se hayan cumplido los principios de participación ciudadana y los requisitos establecidos en el Sistema Único de Manejo Ambiental (SUMA), incluyendo el otorgamiento de la Licencia Ambiental
- Evitar afectaciones en las costumbres y cultura de las poblaciones indígenas y afroecuatorianas asentadas en áreas con presencia predominante de estas comunidades. El PCV actuará en caminos que crucen o propicien el acceso a estas áreas solamente cuando se cuente con la expresión de libre adhesión de estas comunidades. Esta política se aplicará en todos los casos, toda vez que el PCV actuará únicamente con la adhesión e involucramiento de la comunidad.
- Fortalecer las capacidades de los actores institucionales y sociales relacionados con la evaluación socio-ambiental del PCV
- Fortalecer la participación ciudadana para que participe y se involucre conciente y responsablemente en la toma de decisiones y aprovechamiento de beneficios que se deriven de la gestión socio-ambiental en general y de la evaluación ambiental, en particular.

1.2.4.- ESTRATEGIAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE POLÍTICAS

Los mecanismos al alcance del PCV para cumplimiento de las políticas nacionales en las que debe intervenir son básicamente los siguientes:

- a) Inclusión como parámetros condicionantes para la selección de caminos que serán parte del PCV
- b) Promoción y e inclusión como parámetros condicionantes en los contratos que se efectúen con instituciones ejecutoras y colaboradoras del Programa
- c) Componentes en procesos de capacitación, de información-divulgación y de promoción
- d) Componentes en guías y manuales que serán de cumplimiento obligatorio

El siguiente cuadro 1.2.4.a resume las políticas que serán motivo de intervención del PCV y los mecanismos que usará para el efecto:

Cuadro 1.2.4.a.- Políticas que serán motivo de intervención del Programa de Caminos Vecinales y los mecanismos para ello

Nota: Mecanismos:

- (a) Selección de caminos para el PCV
- (b) Contratos con instituciones ejecutoras y colaboradoras
- (c) Capacitación, información-divulgación y promoción
- (d) Guías y manuales

TEMA	POLÍTICAS	MECANISMO			
		(a)	(b)	(c)	(d)
Aspectos sociales	1. Aliviar la pobreza	X			
	2. Fomentar el empleo	X	X	X	
	3. Estimular la participación social en gestión	X		X	X
	4. Favorecer la comunicación y acceso	X			
	5. Contribuir al respeto a los pueblos indígenas y negros o afro-ecuatorianos	X		X	X

Aspectos económicos	6. Favorecer a producción agropecuaria	X			
	7. Favorecer al turismo, especialmente cultural y ecoturismo, con participación de las comunidades	X			
	8. Contribuir a utilizar sustentablemente recursos mineros en actividades de pequeña minería, especialmente proveniente de canteras de áridos	X	X		X
Descentralización y Desconcentración	6. Fortalecer las capacidades locales para consolidar una gestión autónoma eficiente y prioritariamente a las instituciones del régimen seccional autónomo	X	X	X	X
	7. Asegurar la coordinación del desarrollo provincial	X	X	X	X
Institucionales	6. Fomento a la cooperación interinstitucional	X	X	X	X
Financieras	7. Fomento a coparticipación financiera de gobiernos seccionales	X	X	X	X
Ambiente y gestión ambiental	8. Obligación de evaluación socio ambiental		X	X	X
	9. Promoción y estímulos para gestión ambiental sustentable		X	X	X
	10. Responsabilidad ambiental individual			X	X
	11. Acreditación para Aplicación del Sistema Único de Manejo		X	X	X
	12. Ambiental				
	13. Coincidencia con políticas de Salvaguarda del Banco Mundial:				
Unidad de Caminos Vecinales	14. Fomento de cofinanciamiento del Programa con la participación	X	X	X	X
	15. de los gobiernos seccionales		X	X	X
	16. mpulsar un sistema de gestión del mantenimiento basado en microempresas de mantenimiento rutinario				

Los mecanismos que se describen a continuación sirven tanto para la aplicación de las políticas nacionales, como las del PCV-UCV y las de evaluación ambiental estratégica

a) Mecanismo de Selección de caminos para el PCV

En este mecanismo se tiene dos instrumentos que están en manos de la UCV:

- i. Los criterios y parámetros incluidos en el proceso de selección de caminos que serán parte del PCV
- ii. Las "zonas homogéneas" identificadas en el país, como parte de esta consultoría, que, a más de su utilidad para efecto de aplicar criterios y guías de evaluación, sirven como elemento adicional importante para la selección de los caminos del Programa.

En el primer caso, la UCV ha definido algunos criterios e indicadores con los que procura efectuar la selección de caminos, mediante dos etapas, la primera de asignación de recursos financieros a cada una de las provincias participantes y, luego, la segunda etapa, de selección de los caminos que serán incluidos en el programa dentro de cada provincia seleccionada. El ANEXO 1.2.4.a indica los criterios para la primera etapa (asignación de recursos) que constan en el documento

“Programa de Caminos Vecinales. Documento Conceptual, (agosto 2003)”, de la Unidad de Caminos Vecinales..

Para la segunda etapa, esto es, para la selección de caminos dentro de cada provincia incluida en el PCV, las “zonas homogéneas” constituirán una valiosa referencia, puesto que éstas han sido determinadas en base a los criterios y parámetros establecidos en las políticas y estrategias básicas del Programa, como se explica en la memoria de identificación de las zonas homogéneas, que define la forma en que se concibieron y obtuvieron éstas. Los indicadores y variables que se consideraron para el trabajo son, entre otros: índices y brecha de pobreza (política 1); ubicación de pueblos indígenas y afroecuatorianos (política 5); accesibilidad (política 4); zonas de interés agropecuario (política 6); zonas de interés turístico (política 7), amenazas.

(b) Mecanismo de Contratos con instituciones ejecutoras y colaboradoras

Ya se indicó que, de acuerdo a la concepción de la UCV, los convenios y contratos serán un efectivo instrumento para la aplicación de varias políticas, las que fueron mencionadas en el literal (a) anterior (cumplimiento de políticas 2, 3, 12, 18 y 19). Adicionalmente a éstas, los convenios con las IGVPs y/o Consejos Provinciales y con Municipios deberán incluir compromisos de esos organismos relativos al cumplimiento de otras políticas, por ejemplo:

- i. Mayor amplitud en cuando a generar fuentes de empleo locales (política 2), a través de efectiva participación de profesionales y empresas locales, mediante contratos de estudios, construcción y fiscalización, para lo cual deberán aliviarse las condiciones y exigencias innecesarias que están limitando su participación, y también desarrollarse procesos de fiscalización y supervisión con alto contenido de colaboración y asistencia.
- ii. Selección de tecnologías de construcción que permitan la mayor participación de la mano de obra local (política 2)
- iii. Fomento y facilitación de constitución de microempresas de mantenimiento rutinario y otras formas de asociación para el efecto, favoreciendo su sostenibilidad con adecuadas tarifas y con procesos de capacitación (políticas 2, 3, 9 y 19).
- iv. Obligación de aplicar guías y manuales creados para la gestión social y ambiental de caminos vecinales (políticas 3, 5, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17 y 19)

(c) Mecanismo de capacitación, información-divulgación y promoción

Los siguientes productos de la consultoría y su cumplimiento por parte de los respectivos actores del PCV contribuirían a la aplicación de políticas de la siguiente manera:

- “Plan de Capacitación” (políticas 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 14, 15, 16, 17, 19)
- “Plan de Comunicación Estratégica” (políticas 2, 3, 6, 7, 8, 13 y 19)
- “Plan de Promoción y Divulgación” (políticas 2, 3, 4, 9, 10, 11, 14, 15 y 19)
- “Plan de Participación Comunitaria” (3, 5, 10, 11, 13, 14, 15, 17 y 19)

d) Mecanismo de Guías y Manuales

Los manuales y guías que ha creado la UCV y los siguientes productos de la consultoría y su cumplimiento por parte de los respectivos actores del PCV contribuirían al cumplimiento de políticas

- “Lineamientos de funciones y operaciones de la intervención institucional en la gestión y para un “Manual de Procedimientos” (políticas 9, 10, 11, 12, 18 y 19).
- “Guía para la Evaluación Ambiental y Social de Caminos Vecinales”, definiendo procedimientos y la ruta crítica dentro del ciclo de un proyecto para lograr su adecuada

implementación social y ambiental, estableciendo, entre otros aspectos, diferentes tipologías de caminos en función de la significación de los potenciales impactos ambientales y sociales que pudieran producirse (políticas 13, 14, 15, 16 y 17).

1.3.- EVALUACIÓN SOCIO-AMBIENTAL ESTRATÉGICA)

1.3.1.- INTRODUCCIÓN

La UCV se propone incorporar la Evaluación Socio-ambiental Estratégica (EAE) en el PCV, con el fin de: (i) evaluar en forma preventiva los potenciales impactos socio-ambientales que el PCV y los proyectos que formarán parte de él¹ pudieran ocasionar, y proponer medidas de política y operativas para mitigar los impactos negativos y potenciar los positivos; y, (ii) implementar la EAE, como una herramienta que contribuya a la incorporación de la dimensión ambiental en el ciclo del PCV y de los proyectos que lo integrarán, facilitando a los ejecutores del PCV para que tomen decisiones sustentables desde las fases más tempranas del PCV y los proyectos, y valoren las distintas alternativas, tomando en consideración, entre otro tipo de impactos socio-ambientales, los indirectos y acumulativos.

La incorporación de la EAE como instrumento de la Evaluación Ambiental, aplicado a un programa específico, en este caso al PCV, constituye una de las primeras experiencias que se realizan en el Ecuador, toda vez que hasta el momento se ha venido aplicando la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) como único instrumento oficial de la Evaluación Ambiental, cuyo procedimiento está regulado en el Sistema Único de Manejo Ambiental (SUMA). Esta experiencia procura fortalecer a la EIA, contribuir a superar varias de sus limitaciones y abrir nuevas alternativas para la evaluación ambiental de programas, planes y políticas.

Evaluaciones recientes de los resultados de la aplicación de la EIA en 26 países de la Región de Latinoamérica y El Caribe², incluido el Ecuador, en aspectos relacionados con el Proceso, los Sistemas Administrativos y los Estudios de Impacto Ambiental, demuestran que si bien se han consolidado fortalezas, también se mantienen debilidades.

Entre las fortalezas se reconoce que: (i) se ha institucionalizado e incorporado el enfoque preventivo en el proceso de toma de decisiones; (ii) se dispone de institucionalidad y de legislación básica que está permitiendo desplegar la EIA, lo que es suficiente para conocer cuáles son las acciones más importantes que tienen incidencia ambiental, facilitar la aplicación de criterios de protección ambiental y disponer de procedimientos administrativos mínimos; (iii) se han generado capacidades propias en los países ya que se dispone, en general, de experiencias en guías e informaciones de impactos y medidas de mitigación y compensación. La aplicación de la EIA muestra más fortalezas en los aspectos de procedimientos, particularmente en los formatos y estilos de los informes y en el uso de los requerimientos administrativos formales.

Entre las principales debilidades se destacan: (i) la ausencia de evaluaciones ambientales de políticas, planes y programas y de una integración jerárquica de la toma de decisiones; (ii) se reconoce que el proceso de EIA es descriptivo, poco predictivo y escasamente preventivo; (iii) un aspecto importante es que los sistemas no exigen calidad de sus productos generando su depreciación; (iv) las medidas de mitigación no se detallan suficientemente y los planes de manejo ambiental no tienen una valoración adecuada; (v) hay insuficiente desarrollo de los planes de seguimiento, con presupuestos, cronogramas y responsabilidades. En definitiva persisten falencias en los siguientes aspectos: la definición de la cobertura y alcance de las EIA, los métodos

¹ Los caminos vecinales serán seleccionados a través de un proceso participativo para la planificación vial provincial, mismo que se explica más adelante.

² "Revisión de la Evaluación de Impacto Ambiental en países de Latinoamérica y El Caribe, Metodología, Resultados y Tendencias", Banco Interamericano de Desarrollo, Centro de Estudios para el Desarrollo del Chile, Editores Guillermo Espinoza y Virginia Alzina, Santiago-Chile 2001.

estandarizados de revisión, el seguimiento de los planes de manejo ambiental, y el involucramiento de la comunidad en todas las etapas.

En el caso del PCV, se reconoce que la implementación de la EAE contribuirá a superar las debilidades de la EIA, fortalecer su aplicación y abrir nuevas posibilidades para la gestión ambiental preventiva. Entre otros resultados, se esperan los siguientes: (i) realizar la evaluación socio-ambiental del PCV, identificando y caracterizando los potenciales impactos que podría ocasionar el PCV, y proponiendo medidas de política y operativas para mitigar los impactos negativos y potenciar los positivos; (ii) anticipar la evaluación ambiental a etapas anteriores a la redacción de los proyectos; (iii) introducir consideraciones ambientales en el proceso de planificación y toma de decisiones estratégicas; (iv) facilitar el proceso de evaluación ambiental de los proyectos, evitando requisitos innecesarios y poniendo mayor atención en los impactos ambientales significativos; (v) extender la identificación y valorización de impactos ambientales, a los impactos globales, indirectos y acumulativos; (vi) facilitar el monitoreo y control ambiental; y (vii) contribuir a fortalecer la participación ciudadana en todas las fases y etapas del Programa.

El presente numeral contiene dos secciones:

- a) La primera sección se refiere a la evaluación socio-ambiental del PCV, en zonas socio-ambientales homogéneas y contiene: (i) la explicación general de la metodología aplicada, (ii) la zonificación del territorio continental, incluyendo la identificación y caracterización de áreas que presentan riesgos socio-ambientales homogéneos; (iii) la evaluación socio-ambiental misma de cada una de las zonas homogéneas, la cual contiene una identificación y caracterización de los potenciales impactos socio-ambientales y su respectivo Plan de Manejo donde se presentan las medidas a para mitigar los impactos socio-ambientales negativos y potenciar los positivos, en cada una de las áreas señaladas.
- b) La segunda sección se refiere al proceso para implementar la EAE en el PCV, mediante la incorporación de la dimensión ambiental en cada una de las fases del ciclo del PCV (planificación, rehabilitación, estudios de los caminos seleccionados, rehabilitación y mantenimiento) y contiene: (i) la descripción general del ciclo del PCV, incluyendo la identificación de las etapas claves –especialmente las correspondientes a los momentos más tempranos- en las que es recomendable incorporar la dimensión ambiental, a través de instrumentos de gestión ambiental; y, (ii) la selección de los instrumentos más adecuados para facilitar la incorporación de la dimensión ambiental, a fin de alcanzar la sustentabilidad de las actividades, incluyendo aquellos instrumentos que están legalmente establecidos en el SUMA.

Para facilitar la incorporación de la dimensión ambiental en el PCV se ha preparado una "Guía para la Evaluación Socio-ambiental del Programa de Caminos Vecinales", misma que consta como Producto 1, en el Documento 3: Productos Principales de la Consultoría. Por lo tanto, en la segunda sección se hace referencia en repetidas ocasiones a la indicada Guía.

1.3.2.- LA EVALUACIÓN SOCIO-AMBIENTAL DEL PCV EN ZONAS HOMOGÉNEAS

(i) Metodología general

Los impactos socio-ambientales (o riesgos socio-ambientales) constituyen alteraciones significativas³ que se producen en el ambiente y sus componentes (medio físico, biótico o socio-cultural), por

³ Se reconoce que un impacto ambiental es significativo cuando incurre en una o más de las siguientes alteraciones: (i) incumple la legislación vigente; (ii) provoca alteraciones por encima de las normas de calidad establecidas para los

efecto de un proyecto o acción humana. La significación de los impactos depende de las características (o tipo del proyecto) y del riesgo socio-ambiental (o sensibilidad socio-ambiental).

En igualdad de condiciones socio-ambientales, la significación de los impactos dependerá de las características del proyecto (tipo del proyecto), y de manera específica, de las obras, acciones y procesos a realizarse durante las etapas que integran su ciclo de vida (estudios, construcción, rehabilitación, mantenimiento y abandono), así como de la tecnología, métodos y procedimientos a emplearse.

Los proyectos a incluirse en el PCV corresponden a caminos ya construidos, que requieren, según el estado en que se encuentren, de rehabilitación y/o mantenimiento periódico y rutinario, actividades que no demandan de la apertura de nuevos tramos y para cuya ejecución se requiere de obras de ingeniería menores. Por lo tanto, es de esperarse que los impactos directos (los que ocurren en el área de influencia directa y durante el tiempo en el que se realiza la obra o acción que los provocan) no sean significativos; sin embargo, los impactos indirectos -o impactos inducidos- podrían ser significativos si el camino a ser rehabilitado cruza o facilita el acceso a áreas de alta sensibilidad ambiental y afecta: (i) al medio biótico, en áreas naturales protegidas, ecosistemas frágiles y en áreas con alta biodiversidad; (ii) al medio físico, en zonas con alta inestabilidad de los suelos; o, (iii) al medio socio-cultural, en zonas con presencia predominante de población indígena o afroecuatoriana, o que guardan la presencia o vestigios del patrimonio histórico, arqueológico o antropológico, o que cuentan con recursos escénicos reconocidos. Así mismo, los impactos indirectos podrán ser significativos si el camino sirve de medio para la explotación irracional de recursos naturales, como bosques, minerales y rocas, pesca y caza indiscriminada.

En consideración a lo anotado, la significación de los impactos socio-ambientales del PCV y de sus proyectos, dependerá marcadamente del riesgo (o sensibilidad) del ambiente, por lo tanto, la identificación y caracterización de zonas homogéneas, desde el punto de vista socio-ambiental, se constituye en una herramienta central para la evaluación del PCV.

En forma general, el procedimiento metodológico empleado para la evaluación socio-ambiental del PCV comprende los siguientes pasos: (i) la zonificación socio-ambiental del territorio continental del Ecuador, con vistas a identificar espacios que presentan similares riesgos socio-ambientales (zonas socio-económicas homogéneas), sobre la base de indicadores de carácter biótico, físico y socio-económico, obtenidos a partir de la información cartográfica temática digital disponible en el país; (ii) la identificación y caracterización de los potenciales impactos socio-ambientales significativos, directos e indirectos, que podrían generarse como resultado de la ejecución de la rehabilitación y mantenimiento de los caminos vecinales del PCV; y, (iii) la selección y caracterización de las medidas para mitigar los impactos ambientales negativos y potenciar los positivos, incluyendo medidas de política y medidas operativas.

(ii) La zonificación por riesgos socio-ambientales

La zonificación socio-ambiental constituye un instrumento dinámico de la gestión ambiental, que permite identificar espacios o áreas del territorio, donde las características del medio físico, biótico y socio-cultural, presentan similitud de riesgos socio-ambientales (o similar sensibilidad ambiental), de oportunidades socio-ambientales y de amenazas naturales, dentro de determinados rangos.

componentes del ambiente; (iii) los factores generadores del impacto superan los límites permisibles de emisiones y vertidos; (iv) ocasiona afectaciones irreversibles o de largo plazo en el ambiente; y, (v) produce afectaciones en elementos del ambiente, que la sociedad ha decidido proteger.

La zonificación se preparó a partir de la cartografía digital básica y temática disponible, a escala 1:250.000, e información secundaria. Se seleccionó la información proveniente de las siguientes fuentes:

- INFOPLAN, 1990.
- Almanaque Electrónico Ecuatoriano (AEE), Información Espacial para Aplicaciones Agropecuarias, PROMSA, BIRF-MAG-BID, 2002.
- Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) versión 3.5, 2002.

La información seleccionada fue la siguiente:

- *Información Básica:*
 - Mapa Base, del Instituto Geográfico Militar (ríos, vías, ciudades y pueblos con su respectiva toponimia).
 - División Política Administrativa, a nivel parroquial, cantonal y provincial
- *Información sobre el Medio Físico-natural*
 - Áreas naturales protegidas, bosques protectores y patrimonio forestal
 - Sitios de colección de flora y fauna nativas
 - Cobertura vegetal y uso del suelo
 - Precipitación pluvial (intensidad máxima de en 30 minutos)
 - Mapa de pendientes
 - Geología (fallas)
 - Deslizamientos y derrumbes potenciales
 - Amenazas por inundaciones
 - Amenazas volcánicas
 - Amenazas por Sismos
- *Información sobre el Medio socio-económico:*
 - Población urbana y rural por parroquias
 - Población indígena y afro-ecuatoriana, por parroquias
 - Destinos turísticos
 - Brecha de pobreza de consumo, por parroquias

En vista de que la información recopilada y seleccionada provino de diferentes fuentes, se procedió a su validación y estandarización, con el fin de relacionarla con un mismo sistema de referencia (proyección, elipsoide, datum, zona), verificar los límites políticos administrativos, perfiles, elementos como lagos, lagunas, represas, ríos de representación doble, áreas urbanas, nevados, etc., y lograr la necesaria coincidencia entre los diferentes mapas utilizados.

Posteriormente, se prepararon tres Modelos Cartográficos mediante la combinación ponderada de las variables y datos provenientes de la información seleccionada. Como resultado se obtuvieron varios mapas intermedios y tres mapas temáticos finales en los que se presenta: la zonificación por riesgos socio-ambientales, la zonificación por oportunidades socio-ambientales y la zonificación por amenazas naturales. En el Documento 2 de esta consultoría, denominado Anexos del Texto, consta el **Anexo 1.3.2.a**, mismo que contiene la Memoria Técnica del Mapa de Áreas Socio Ambientales Homogéneas para los Caminos Vecinales en el Ecuador.

Para efectos de la Evaluación Socio-ambiental del PCV se utilizó el Mapa sobre Riesgos Socio-ambientales. El mapa en referencia, con información a escala 1:250.000, se preparó en versión magnética y en copias duras. También se elaboró un conjunto de mapas similares para cada provincia, con excepción de Galápagos, a la misma escala.

Como parte de los productos obtenidos se cuenta con la Base de Datos de los mapas de base y de los mapas finales, con un gran volumen de información cartográfica y alfanumérica, que puede ser utilizada a través de consultas simples o complejas, de gran utilidad para la toma de decisiones en todas las fases y etapas del Ciclo del Programa de Caminos Vecinales.

Caracterización de las zonas homogéneas por riesgos socio-ambientales

El resultado de la zonificación por riesgos socio-ambientales, fue la identificación y caracterización de cuatro zonas homogéneas, mismas que se describen a continuación: (véase Mapa 3.1)

a) Zona "A": con Muy Alto Riesgo:

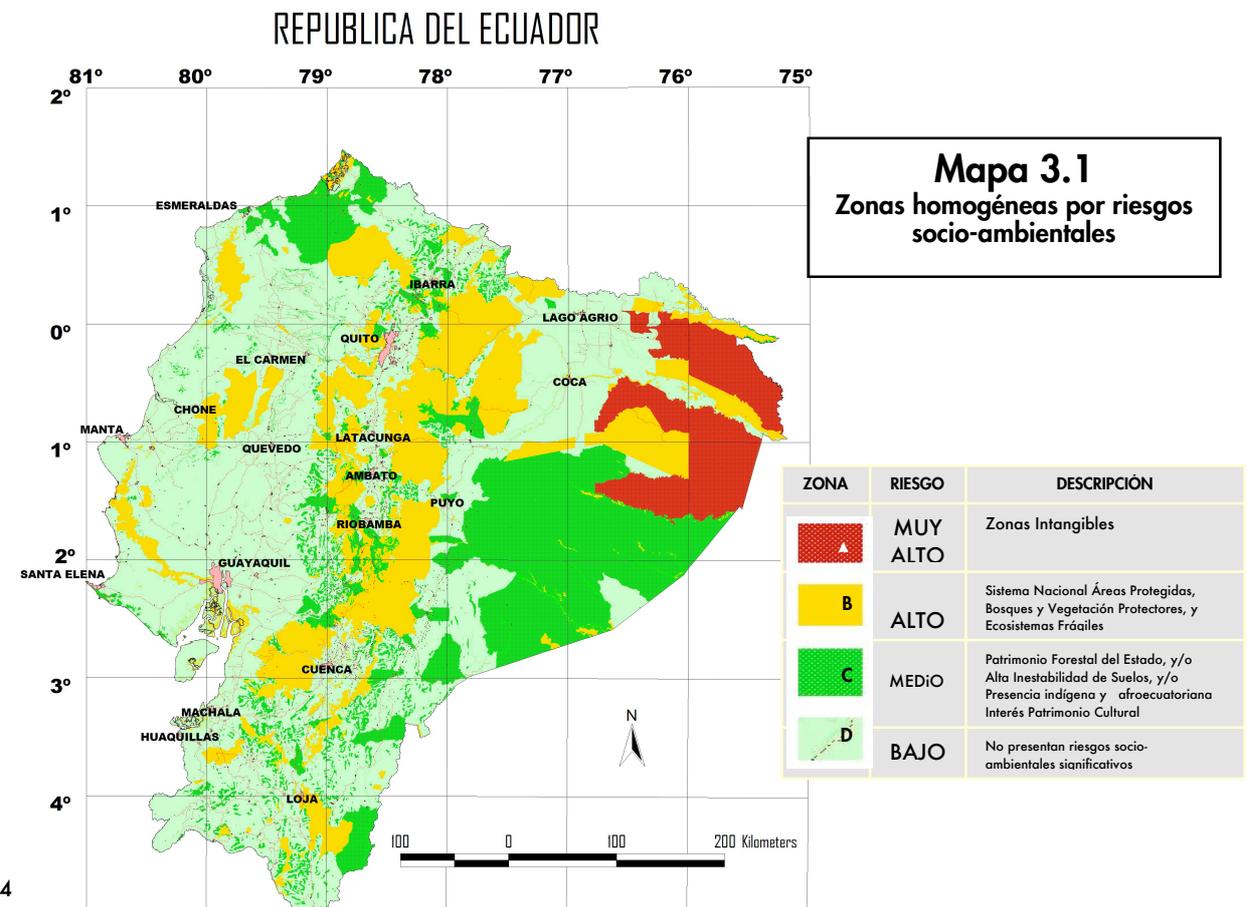
Donde se encuentran Zonas Intangibles.

Comprende a las áreas con el más alto nivel de protección en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Se encuentran localizadas en el extremo nororiental de la región Amazónica, en el Parque Nacional Yasuní y en la Reserva Faunística del Cuyabeno, ambas reconocidas como áreas de muy alta biodiversidad.

b) Zona "B": con Alto Riesgo:

Comprende a las áreas pertenecientes al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), Bosques y Vegetación Protectores y Ecosistemas Frágiles (Páramos, Manglares y Humedales). Todas estas áreas gozan de protección legal, establecida, según el caso, en la Constitución Política del Ecuador, en la Ley Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre, en la Ley de Gestión Ambiental y en otras leyes ambientales secundarias.

Las áreas pertenecientes al SNAP y a los Bosques y Vegetación Protectores se distribuyen al todo el territorio continental ecuatoriano. Los manglares se localizan a lo largo de la franja marino-costera, los páramos en la región alto andina por arriba de los 4.000 msnm, y los humedales se distribuyen en el territorio nacional y comprenden los humedales naturales y artificiales, en concordancia con lo establecido en la Convención RAMSAR.



c) Zona "C": con Mediano Riesgo:

Comprende a las áreas pertenecientes al Patrimonio Forestal del Estado (excluyendo los Bosques y Vegetación Protectores, que ya forman parte de la Zona "B": con Alto Riesgo), áreas con Alta Inestabilidad de los Suelos, áreas con presencia predominante de Población Indígena o Afroecuatoriana y sitios de interés Cultural, Histórico y Arqueológico.

El Patrimonio Forestal del Estado incluye a las áreas han ingresado al dominio público y que cumplen una o más de las siguientes características: (i) tienen aptitud forestal, de acuerdo a la clasificación agrológica, (ii) se hallan cubiertas por bosques protectores o productores, y (iii) que se hallan cubiertas por vegetación protectora. Se encuentran dispersas en el país.

Los suelos con Alta Inestabilidad se presentan en áreas que tienen las siguientes características: (i) pendientes del terreno iguales o mayores a 70%; (ii) suelos expuestos a expuestas a procesos erosivos, (iii) suelos desprotegidos de vegetación o con cultivos de ciclo corto; y, (iii) presencia de tormentas medias iguales o mayores a 60 mm/hora. Las unidades cartográficas que corresponden a las características anotadas se encuentran en su mayor parte en las estribaciones internas y externas de las cordilleras andinas y costeras.

La Presencia Predominante de Población Indígena y Afroecuatoriana corresponde a las parroquias en las que el porcentaje de presencia de las comunidades indicadas es igual o mayor al 80% respecto a la población total parroquial. Las parroquias con presencia indígena predominante se presenta en la región Sierra y en la región Amazónica.

Los Sitios de Interés Cultural Histórico y Arqueológico, no han podido ser cartografiados como superficies del territorio, sino únicamente como puntos referenciales, toda vez que en el país no se cuenta todavía con la cartográfica temática correspondiente. Estos sitios, en general, se distribuyen en todo el territorio nacional, con cierta preferencia en las regiones de la Sierra y Costa.

d) Zona "D": con Bajo Riesgo:

Corresponde a áreas situadas fuera de: el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, de los Bosques y Vegetación Protectora, de los Ecosistemas Frágiles y del Patrimonio Forestal de Estado.

Los suelos presentan Inestabilidad Media y Baja, la Pendiente del terreno es menor al 70% situadas en áreas onduladas y planas, las Tormentas Pluviales presentan una Intensidad menor a los 60 mm/hora, y están cubiertos por cultivos permanentes o vegetación natural.

La presencia Predominante de Población Indígena y Afroecuatoriana a nivel parroquial es menor al 70% de la población total parroquial.

Las áreas pertenecientes a la Zona "D" se localizan predominantemente en la Costa, en una franja longitudinal central de la Región Amazónica y en las partes onduladas y planas de las hoyas interandinas.

(iii) Impactos socio-ambientales en las zonas homogéneas

Como se indicó en capítulos precedentes, los proyectos del Programa de Caminos Vecinales deberán ser identificados y seleccionados a través de un proceso de planificación participativo, basado en la realización de un conjunto de talleres participativos y siguiendo el proceso denominado de "abajo hacia arriba", el cual se inicia en las parroquias, luego en los cantones y

finalmente en la provincia. En estas circunstancias, al momento no se conoce cuáles serán los caminos vecinales a incorporarse en el PCV; sin embargo, se estima que el Programa, durante su período de vigencia de cuatro años, cubrirá aproximadamente el 10% de la red de caminos vecinales del país, en una longitud aproximada de 3.500 Km.

Por lo indicado, no es posible “valorar” los impactos socio-ambientales del Programa; sin embargo, en el marco de la EAE, es factible estimar, “cualitativamente”, las características y sobre todo la significación que podrían tener los potenciales impactos, simulando la presencia e impactos que un camino vecinal “tipo” podría ocasionar en cada una de las zonas homogéneas por riesgos socio-ambientales, que fueron definidas en el literal anterior.

Tomando en consideración las características de las obras y acciones que se requieren para rehabilitar y mantener los caminos vecinales, es de esperar que los impactos socio-ambientales directos⁴ no serán de significación. En cambio, los impactos indirectos⁵ -o inducidos- si podrían adquirir significación cuando el camino atraviese o facilite el acceso a Zonas con Muy Alto y Alto Riesgo Socio-ambiental.

Para facilitar el análisis de la significación de los impactos socio-ambientales, directos e indirectos, en cada una de las zonas homogéneas, se presenta una Matriz de Significación de los Impactos Socio-ambientales del PCV, por Zonas Homogéneas, en la que se incluyen las conclusiones y recomendaciones para la política socio-ambiental del Programa (véase Cuadro 1.3.2 a, b).

Con relación a los impactos directos, se ha tomado en consideración las características de las obras y acciones involucradas en las fases de rehabilitación y mantenimiento. En ambos casos constituyen obras sencillas, con bajo grado de dificultad en razón de la forma en la que está previsto ejecutarlas.

Las obras de rehabilitación pueden consistir, según el caso, en lo siguiente:

- Mejoramiento de drenajes, taludes, muros de contención, y otras estructuras
- Fortalecimiento de la calzada
- Recapeo completo
- Recuperación de obras civiles

Las obras relacionadas con el fortalecimiento de la calzada y el recapeo, en general, se realizarán utilizando equipo caminero básico, en tanto que el mejoramiento de taludes, muros y otras estructuras se ejecutarán, en general, a mano y utilizando equipo mínimo de construcción. Las obras requerirán de materiales que deberán ser obtenidos en fuentes de materiales y transportados hasta el sitio de la obra. Así mismo los materiales removidos deberán ser transportados a sitios de bote.

Las obras de mantenimiento pueden incluir: recapeo, limpieza del sistema de drenaje, limpieza de derrumbes, señalización y mantenimiento de puentes.

⁴ Los impactos socio-ambientales directos son aquellos que ocurren dentro del área de influencia directa del camino vecinal y, en general, se presentan en el momento –o muy próximo a él- en el que se realizan las obras o acciones. En el caso de caminos vecinales, el área de influencia directa corresponde a una franja de aproximadamente de 200 - 250 metros a cada lado del eje del camino

⁵ Los impactos socio-ambientales indirectos o inducidos son aquellos que ocurren más allá del área de influencia directa del camino vecinal y, se pueden presentar en el momento o posteriormente al tiempo en el que se realizan las obras o acciones. En este caso el camino constituye el medio que induce a la realización de actividades productivas fuera del áreas de influencia directa, que provocan los impactos socio-ambientales

El mantenimiento rutinario comprende los trabajos que se realizan frecuentemente en el camino vecinal, los cuales son hechos a mano y no requieren maquinaria. Las actividades de mantenimiento rutinario dependen del tipo de camino y pueden ser: bacheo, limpieza de cunetas, alcantarillas, derrumbes, roce y desbroce, peinado de taludes, mantenimiento de señales y vigilancia

El mantenimiento rutinario se efectúa básicamente con mano de obra, a través de microempresas y, eventualmente, con mingas. La microempresa es el grupo de personas que se organiza para realizar las labores de mantenimiento rutinario y debe estar legalmente constituida.

Cuadro 1.3.2 (a)

Matriz de Significación de los Impactos Socio-ambientales del PCV

Tipo de Impacto Socio-ambiental	Zona Homogénea "A" Muy Alto Riesgo	Zona Homogénea "B" Alto Riesgo
Indirecto o inducido	<p>Muy Alta Significación:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Alteración de ecosistemas con muy alta fragilidad, con efectos irreversibles ▪ Deforestación del bosque nativo, en grandes espacios, a lo largo del tiempo ▪ Pérdida de la flora y fauna ▪ Pérdida de la extraordinaria biodiversidad ▪ Uso no sustentable del suelo, alejado de su aptitud ecológica ▪ Incumplimiento de la legislación vigente, cuando el camino no forma parte del plan de manejo 	<p>Alta significación</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Alteración de ecosistemas con alta fragilidad, con efectos irreversibles ▪ Pérdida de la vegetación nativa, en grandes espacios, a lo largo del tiempo ▪ Pérdida de la flora y fauna ▪ Pérdida de la biodiversidad ▪ Uso no sustentable del suelo, alejado de su aptitud ecológica ▪ Incumplimiento de la legislación y/o política de protección ambiental vigente, cuando el camino no forma parte del plan de manejo
Directo	<p>Baja significación: <u>a) En la fase de rehabilitación:</u></p> <p><i>En el medio físico:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Contaminación del agua, por efecto de: el vertido de combustibles y lubricantes utilizados por el equipo caminero; el incremento de la carga de sedimentos a causa de los escombros y residuos sólidos provenientes del movimiento de tierras y que son arrojados en los cauces de los cursos de agua. ▪ Alteración del drenaje natural por efecto de la conformación inadecuada de la plataforma del camino y la falta o insuficiencia de las obras de drenaje. ▪ Contaminación del suelo, a causa de: el derrame de combustibles, lubricantes, grasas u otras sustancias; los bancos de residuos sólidos formados por el inadecuado bote de materiales o acumulación temporal; la compactación de los suelos por efecto del tráfico de maquinaria o por el derrame de sustancias que favorecen dicho proceso. ▪ Erosión, deslizamiento de tierra y pérdida de suelos, por efecto de la inestabilidad de los taludes, o la falta o insuficiencia de la protección Contaminación por ruido, en zonas sensibles, a causa de la circulación del equipo caminero ▪ Contaminación del aire, especialmente 	<p>Baja significación: <u>a) En la fase de rehabilitación:</u></p> <p><i>En el medio físico:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Contaminación del agua, por efecto de: el vertido de combustibles y lubricantes utilizados por el equipo caminero; el incremento de la carga de sedimentos a causa de los escombros y residuos sólidos provenientes del movimiento de tierras y que son arrojados en los cauces de los cursos de agua. ▪ Alteración del drenaje natural por efecto de la conformación inadecuada de la plataforma del camino y la falta o insuficiencia de las obras de drenaje. ▪ Contaminación del suelo, a causa de: el derrame de combustibles, lubricantes, grasas u otras sustancias; los bancos de residuos sólidos formados por el inadecuado bote de materiales o acumulación temporal; la compactación de los suelos por efecto del tráfico de maquinaria o por el derrame de sustancias que favorecen dicho proceso. ▪ Erosión, deslizamiento de tierra y pérdida de suelos, por efecto de la inestabilidad de los taludes, o la falta o insuficiencia de la protección Contaminación por ruido, en zonas sensibles, a causa de la circulación del equipo caminero ▪ Contaminación del aire, especialmente provocada por las emisiones del equipo caminero y las partículas de polvo a causa del tránsito de maquinaria y la falta de cobertura del material transportado ▪ Contaminación provocada por actividades

	<p>provocada por las emisiones del equipo caminero y las partículas de polvo a causa del tránsito de maquinaria y la falta de cobertura del material transportado</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Contaminación provocada por actividades diversas que se realizan en los campamentos, bodegas y talleres de obra ▪ Erosión, inestabilidad de suelos y contaminación que se origina por las diversas actividades que se ejecutan en las canteras y fuentes de materiales <p><i>En el medio biótico:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Afectación del bosque nativo en el área de influencia directa ▪ Pérdida de flora, fauna, en el área de influencia directa <p><i>En el medio socio-económico:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Interrupción o alteración del tránsito vehicular durante el tiempo en el que se realizan las obras de rehabilitación, incluyendo los posibles accidentes por falta de una adecuada señalización e información ▪ Afectación de sitios de interés cultural, histórico, arqueológico y religioso, localizados en el área de influencia directa del camino <p>b) En la fase de mantenimiento</p> <p><i>En los medios físico, biótico y socio-económico:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Impacto de muy baja significación, en razón de las características de las obras y acciones y la forma prevista para su ejecución 	<p>diversas que se realizan en los campamentos, bodegas y talleres de obra</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Erosión, inestabilidad de suelos y contaminación que se origina por las diversas actividades que se ejecutan en las canteras y fuentes de materiales <p><i>En el medio biótico:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Afectación del bosque nativo en el área de influencia directa ▪ Pérdida de flora, fauna, en el área de influencia directa <p><i>En el medio socio-económico:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Interrupción o alteración del tránsito vehicular durante el tiempo en el que se realizan las obras de rehabilitación, incluyendo los posibles accidentes por falta de una adecuada señalización e información ▪ Afectación de sitios de interés cultural, histórico, arqueológico y religioso, localizados en el área de influencia directa del camino <p>b) En la fase de mantenimiento</p> <p><i>En los medios físico, biótico y socio-económico:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Impacto de muy baja significación, en razón de las características de las obras y acciones y la forma prevista para su ejecución
<p>Conclusión y Recomendación</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En esta Zona rigen de manera determinante los impactos socio-ambientales indirectos, sobre todo los que pueden afectar al medio biótico, son de Muy Alta Significación, por lo tanto, son los que determinan la toma de decisiones sustentable ▪ Se recomienda que el PCV no intervenga en esta Zona, bajo ninguna circunstancia. Esta decisión debe explicitarse y difundirse en la Política del PCV 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En esta Zona, rigen los impactos socio-ambientales indirectos, sobre todo los que pueden afectar al medio biótico, por lo tanto, son los que determinan la toma de decisiones sustentable ▪ Se recomienda que el PCV intervenga en esta Zona, sólo por excepción, cuando los caminos representen un alto beneficio socio-económico, siempre que se cumpla con los requisitos establecidos en el Sistema Único de Manejo Ambiental (SUMA), incluyendo el otorgamiento de la Licencia Ambiental

Cuadro 1.3.2 (b)

Matriz de Significación de los Impactos Socio-ambientales del PCV

Tipo de Impacto Socio-ambiental	Zona Homogénea "C" Moderado Riesgo	Zona Homogénea "D" Bajo Riesgo
Indirecto o inducido	<p>Moderada Significación:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ En el caso de caminos que atraviesan áreas con Alta Inestabilidad de Suelos, porque se podrían intensificar procesos de deslizamiento o movimiento en masa, a pesar de las características sencillas de las obras de rehabilitación y mantenimiento ▪ En el caso de caminos que atraviesan áreas de interés con Presencia Predominante de Población Indígena y Afroecuatoriana, y áreas de interés para el Patrimonio Cultural, Histórico y Arqueológico <p>Baja significación</p> <ul style="list-style-type: none"> • En el caso de caminos que atraviesan áreas del Patrimonio Forestal del Estado, (excluyendo las áreas pertenecientes al Bosque y Vegetación Protectores). 	<p>Baja significación</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ No se identifican impactos indirectos,
Directo	<p>Baja significación:</p> <p><u>a) En la fase de rehabilitación:</u></p> <p><i>En el medio físico:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Contaminación del agua, por efecto de: el vertido de combustibles y lubricantes utilizados por el equipo caminero; el incremento de la carga de sedimentos a causa de los escombros y residuos sólidos provenientes del movimiento de tierras y que son arrojados en los cauces de los cursos de agua. ▪ Alteración del drenaje natural por efecto de la conformación inadecuada de la plataforma del camino y la falta o insuficiencia de las obras de drenaje. ▪ Contaminación del suelo, a causa de: el derrame de combustibles, lubricantes, grasas u otras sustancias; los bancos de residuos sólidos formados por el inadecuado bote de materiales o acumulación temporal de los materiales a utilizarse en la rehabilitación del camino; la compactación de los suelos por efecto del tráfico de maquinaria o por el derrame de sustancias que favorecen dicho proceso. ▪ Erosión, deslizamiento de tierra y pérdida de suelos, por efecto de la inestabilidad de los taludes, o la falta o insuficiencia de la protección de dichos taludes ▪ Contaminación por ruido, en zonas sensibles, a causa de la circulación del equipo caminero ▪ Contaminación del aire, especialmente 	<p>Baja significación:</p> <p><u>a) En la fase de rehabilitación:</u></p> <p><i>En el medio físico:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Contaminación del agua, por efecto de: el vertido de combustibles y lubricantes utilizados por el equipo caminero; el incremento de la carga de sedimentos a causa de los escombros y residuos sólidos provenientes del movimiento de tierras y que son arrojados en los cauces de los cursos de agua. ▪ Alteración del drenaje natural por efecto de la conformación inadecuada de la plataforma del camino y la falta o insuficiencia de las obras de drenaje. ▪ Contaminación del suelo, a causa de: el derrame de combustibles, lubricantes, grasas u otras sustancias; los bancos de residuos sólidos formados por el inadecuado bote de materiales o acumulación temporal de los materiales a utilizarse en la rehabilitación del camino; la compactación de los suelos por efecto del tráfico de maquinaria o por el derrame de sustancias que favorecen dicho proceso. ▪ Erosión, deslizamiento de tierra y pérdida de suelos, por efecto de la inestabilidad de los taludes, o la falta o insuficiencia de la protección de dichos taludes ▪ Contaminación por ruido, en zonas sensibles, a causa de la circulación del equipo caminero ▪ Contaminación del aire, especialmente provocada por las emisiones del equipo caminero y las partículas de polvo a causa del tránsito de maquinaria y la falta de cobertura del material transportado ▪ Contaminación provocada por actividades

	<p>provocada por las emisiones del equipo caminero y las partículas de polvo a causa del tránsito de maquinaria y la falta de cobertura del material transportado</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Contaminación provocada por actividades diversas que se realizan en los campamentos, bodegas y talleres de obra ▪ Erosión, inestabilidad de suelos y contaminación que se origina por las diversas actividades que se ejecutan en las canteras y fuentes de materiales <p><i>En el medio biótico:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Afectación del bosque nativo en el área de influencia directa ▪ Pérdida de flora, fauna, en el área de influencia directa <p><i>En el medio socio-económico:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Interrupción o alteración del tránsito vehicular durante el tiempo en el que se realizan las obras de rehabilitación, incluyendo los posibles accidentes por falta de una adecuada señalización e información ▪ Afectación de sitios de interés cultural, histórico, arqueológico y religioso, localizados en el área de influencia directa del camino <p>b) En la fase de mantenimiento</p> <p><i>En los medios físico, biótico y socio-económico:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Impacto de muy baja significación, en razón de las características de las obras y acciones y la forma prevista para su ejecución 	<p>diversas que se realizan en los campamentos, bodegas y talleres de obra</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Erosión, inestabilidad de suelos y contaminación que se origina por las diversas actividades que se ejecutan en las canteras y fuentes de materiales <p><i>En el medio biótico:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Afectación del bosque nativo en el área de influencia directa ▪ Pérdida de flora, fauna, en el área de influencia directa <p><i>En el medio socio-económico:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Interrupción o alteración del tránsito vehicular durante el tiempo en el que se realizan las obras de rehabilitación, incluyendo los posibles accidentes por falta de una adecuada señalización e información ▪ Afectación de sitios de interés cultural, histórico, arqueológico y religioso, localizados en el área de influencia directa del camino <p>b) En la fase de mantenimiento</p> <p><i>En los medios físico, biótico y socio-económico:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Impacto de muy baja significación, en razón de las características de las obras y acciones y la forma prevista para su ejecución
<p>Conclusión y Recomendación</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En esta Zona, rigen con peso relativamente similar, los impactos indirectos y directos ▪ Para los impactos indirectos que pudieran generarse en las áreas con alta inestabilidad del suelo, se recomienda incluir, como medidas especiales, criterios de ingeniería geotécnica a tomarse en cuenta en los estudio y diseños de los caminos vecinales. ▪ Para los impactos que pudieran generarse en áreas con presencia predominante indígena o afroecuatoriana, se recomienda que el PCV incluya como política: evitar afectaciones en las costumbres y cultura de las poblaciones indígenas y afroecuatorianas asentadas en áreas con presencia predominante de estas comunidades. El PCV actuará en caminos que crucen o propicien el acceso a estas áreas solamente cuando se cuente con la expresión de libre adhesión de estas comunidades. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En esta Zona, rigen los impactos socio-ambientales directos ▪ Se recomienda que el PCV incluya medidas generales para el control de los impactos ambientales

(iv) Las medidas para prevenir y mitigar los impactos socio-ambientales

Con el fin de que la rehabilitación y mantenimiento de los caminos vecinales del PCV se realicen en forma sustentable, es necesario que los impactos socio-ambientales no rebasen de los límites aceptables. Para el efecto se aplican tres tipos de medidas para: (i) prevenir los impactos negativos, es decir evitar que ocurran, en cuyo caso es necesario actuar en las fases iniciales del proyecto e inclusive antes de que se haya definido, a través de la promulgación de políticas que concurren en este sentido, o mediante un adecuado análisis de alternativas para el proyecto; (ii) mitigar los impactos socio-ambientales, es decir llevar los impactos a niveles aceptables, en cuyo caso se actúa una vez que se han identificado y caracterizado los impactos, aplicando medidas adecuadas; y, (iii) compensar los impactos socio-ambientales negativos, acción que debe realizarse cuando los impactos son inevitables y por lo tanto deben crearse similares condiciones ambientales a las afectadas, en otro sitio diferente a aquel en el que se produjo el impacto.

Para el caso del PCV son aplicables los dos primeros tipos de medidas, toda vez que las políticas del PCV, que se indican adelante, disponen que las acciones de rehabilitación no incurrirán en la construcción de nuevos tramos, no se alterará el derecho de vía, ni se incluirán caminos que involucren reasentamientos poblacionales.

Para facilitar el análisis de las medidas de prevención y compensación se ha preparado la Matriz de Medidas de Prevención y Compensación de los Impactos Socio-ambientales del PCV (véase Cuadro 1.3.2.c), en el que se presenta y describe las medidas que se recomiendan para cada una de las Zonas Homogéneas por Riesgo Socio-ambientales.

En consideración al alcance de la EAE, se incluyen medidas de política a ser aplicadas por el PCV y medidas técnico-operativas, procurando en todos los casos que se enmarquen en la política y legislación ambiental vigente en el país y especialmente con las establecidas en el Sistema Único de Manejo Ambiental (SUMA).

La mayor parte de las medidas que se recomiendan se originan en las conclusiones y recomendaciones presentadas en la Matriz de Significación de los Impactos Socio-ambientales del PCV.

Cuadro 1.3.2.c

Matriz de Medidas de Prevención y Mitigación de los Impactos Socio-ambientales del PCV

Tipo de medida	Zona Homogénea "A" Muy Alto Riesgo	Zona Homogénea "B" Alto Riesgo	Zona Homogénea "C" Moderado Riesgo	Zona Homogénea "D" Bajo Riesgo
Medidas de prevención y mitigación	<p>a) Para los impactos indirectos:</p> <p>Políticas del PCV: En el PCV no se incluirán caminos que crucen o afecten Zonas Intangibles</p> <p>Técnico-operativas: No son aplicables, puesto que en</p>	<p>a) Para los impactos indirectos:</p> <p>Políticas del PCV: El PCV, sólo por excepción, incluirá caminos que crucen o afecten Áreas Naturales Protegidas y/o Bosques y Vegetación Protectores, y Ecosistemas Frágiles, lo hará cuando los caminos representen un alto beneficio socio-económico, siempre que se hayan cumplido los principios de participación ciudadana y los requisitos establecidos en el Sistema Único de Manejo Ambiental</p>	<p>a) Para los impactos indirectos:</p> <p>Políticas del PCV: El PCV evitará afectaciones en las costumbres y cultura de las poblaciones indígenas y afroecuatorianas asentadas en áreas con presencia predominante de estas comunidades. El PCV actuará en caminos que crucen o propicien el acceso a estas áreas solamente cuando se cuente con la expresión de libre adhesión de estas comunidades. Esta política se aplicará en todos los casos,</p>	<p>a) Para los impactos indirectos:</p> <p>Políticas del PCV: No son aplicables porque los caminos que cruzan esta zona no conllevan impactos socio-ambientales significativos</p> <p>Técnico-operativas: No son aplicables porque los caminos que cruzan esta zona no conllevan impactos socio-ambientales significativos</p>

	<p>el PCV no incluirá caminos para esta zona</p> <p>b) Para los impactos directos:</p> <p>Políticas del PCV: No son aplicables, puesto que en el PCV no incluirá caminos para esta zona</p> <p>Técnico-operativas: No son aplicables, puesto que en el PCV no incluirá caminos para esta zona</p>	<p>(SUMA), incluyendo el otorgamiento de la Licencia Ambiental</p> <p>Técnico-operativas: En caso de que por razones suficiente-mente argumentadas se decida incorpo-rar un camino que cruza o facilita el acceso a la zona B, éste deberá formar parte del Plan de Manejo del área protegida o deberá contribuir efectiva-mente a la conservación y aprovecha-miento sustentable de dicha área</p> <p>b) Para los impactos directos:</p> <p>Políticas del PCV: No son aplicables</p> <p>Técnico-operativas: En caso de que por razones argumen-tadas se decida incorporar un camino que cruza o facilita el acceso a la zona B, se aplicarán medidas especiales, incluidas en los estudios y diseños de ingeniería del camino, y se aplicarán las Medidas Generales de Control Ambien-tal (véase Documento 3 de esta Consultoría, Guía para la Evaluación Socio-ambiental de los Caminos Vecinales del PCV)</p>	<p>toda vez que el PCV actuará únicamente con la adhesión e involucramiento de la comunidad.</p> <p>Técnico-operativas: Para el caso de caminos que crucen áreas con alta inestabilidad de suelos, se incluirán criterios de diseño basados en la ingeniería geotécnica, a fin de evitar grandes deslizamientos o movimientos en masa</p> <p>b) Para los impactos directos:</p> <p>Políticas del PCV: No son aplicables</p> <p>Técnico-operativas: Se aplicarán medidas especiales, mismas que deberán incluirse en los estudios y diseños de ingeniería del camino, y se aplicarán las Medidas Generales de Control Ambiental (véase Documento 3 de esta Consultoría, Guía para la Evaluación Socio-ambiental de los Caminos Vecinales del PCV)</p>	<p>b) Para los impactos directos:</p> <p>Políticas del PCV: No son aplicables</p> <p>Técnico-operativas: Se aplicarán medidas especiales, mismas que deberán incluirse en los estudios y diseños de ingeniería del camino, y se aplicarán las Medidas Generales de Control Ambiental (véase Documento 3 de esta Consultoría, Guía para la Evaluación Socio-ambiental de los Caminos Vecinales del PCV)</p>
--	--	--	--	---

1.3.3.- PROCESO PARA IMPLEMENTAR LA EVALUACIÓN SOCIO-AMBIENTAL EN EL PCV

La implementación de la EAE en un programa, como el PCV, requiere de los siguientes elementos:

- Políticas y legislación para la protección del ambiente
- Un proceso bien definido que permita incorporar la dimensión ambiental en todas las fases y etapas del Programa, así como en el ciclo de los proyectos, particularmente en sus etapas iniciales
- Un sistema administrativo eficiente para aplicar el proceso
- Un sistema de seguimiento y control, que permita evaluar los resultados y establecer el mejoramiento continuo.

En la presente sección se analizan los dos primeros elementos y se proponen mecanismos y procedimientos para facilitar la aplicación de la EAE en el PCV, incorporando la dimensión ambiental en las fases y etapas del Programa y en el ciclo de los proyectos.

En el Documento 3 de esta consultoría, denominado “Productos de la Consultoría” consta el Producto P-1: Guía para la Evaluación Socio-ambiental del PCV, misma que contiene, en forma detallada, el procedimiento para incorporar la dimensión ambiental en el Ciclo del PCV.

(i) Política y legislación nacional aplicable a la evaluación socio-ambiental del PCV

a) Política y legislación nacional sobre aspectos socio-ambientales

La política y legislación vigente en el país, aplicable a la evaluación socio-ambiental del PCV, se resume a continuación.

Políticas sociales:

- Aliviar la pobreza
- Fomentar el empleo
- Estimular la participación social en la gestión
- Favorecer la comunicación y acceso a la información
- Contribuir al respeto de los pueblos indígenas y afroecuatorianos

Políticas ambientales:

- Proteger el ambiente natural y socio-cultural del país
- Promover y estimular la gestión ambiental sustentable
- Promover la responsabilidad ambiental individual
- Obligación de la evaluación socio-ambiental de proyectos o acciones que pudieran afectar el ambiente

b) Políticas Socio-ambientales del PCV

Adicionalmente, el PCV, a partir de los resultados obtenidos en la Evaluación Ambiental Estratégica, establece las siguientes políticas específicas aplicables a la evaluación socio-ambiental:

- Incorporar en forma efectiva, la política, legislación y normativa ambiental vigente, en las etapas y actividades del Ciclo del Programa de Caminos Vecinales (planificación, rehabilitación y mantenimiento de los caminos vecinales), mediante el diseño e implementación de instrumentos apropiados (guías, normas y metodologías)
- En el PCV no se incluirán caminos que crucen o afecten Zonas Intangibles.
- En el PCV no se incluirán caminos que involucren reasentamientos poblacionales
- El PCV, sólo por excepción, incluirá caminos que crucen o afecten Áreas Naturales Protegidas y/o Bosques y Vegetación Protectores, y Ecosistemas Frágiles, lo hará cuando los caminos representen un alto beneficio socio-económico, siempre que se hayan cumplido los principios de participación ciudadana y los requisitos establecidos en el Sistema Único de Manejo Ambiental (SUMA), incluyendo el otorgamiento de la Licencia Ambiental
- Evitar afectaciones en las costumbres y cultura de las poblaciones indígenas y afroecuatorianas asentadas en áreas con presencia predominante de estas comunidades. El PCV actuará en caminos que crucen o propicien el acceso a estas áreas solamente cuando se cuente con la expresión de libre adhesión de estas comunidades. Esta política se aplicará en todos los casos, toda vez que el PCV actuará únicamente con la adhesión e involucramiento de la comunidad.
- Fortalecer las capacidades de los actores institucionales y sociales relacionados con la evaluación socio-ambiental del PCV
- Fortalecer la participación ciudadana para que participe y se involucre conciente y responsablemente en la toma de decisiones y aprovechamiento de beneficios que se deriven de la gestión socio-ambiental en general y de la evaluación ambiental, en particular.

(ii) El Ciclo del Programa de Caminos Vecinales

El ciclo del PCV comprende las siguientes fases:

- Planificación de los caminos vecinales, incluyendo su caracterización, priorización y la selección de los caminos que formarán parte del PCV
- Estudios de factibilidad de los caminos seleccionados
- Rehabilitación de los caminos seleccionados
- Mantenimiento periódico y rutinario de los caminos seleccionados

a) Fase de planificación⁶

Esta fase del Ciclo del PCV se inserta en la Planificación Vial Participativa (Proceso Participativo para la Planificación Vial –PPPV-) que se desarrolla en el ámbito provincial, en la que se conjugan, por un lado, las necesidades y problemas de transporte que enfrentan los moradores de las zonas rurales y, por otro, los aspectos técnicos, institucionales, socio-económicos, ambientales y financieros que se requieren para solucionar o disminuir dichos problemas y necesidades. La meta es diseñar el Plan Vial Provincial (PVP), que incorpore estos aspectos y que cuente con los apoyos y consensos requeridos para que los programas y proyectos del Plan sean sustentables y factibles de ejecutarse en el corto, mediano y largo plazo.

La metodología utilizada para preparar el PVP, especialmente en lo relacionado con el levantamiento de la información primaria y las mesas de diálogo para llegar a acuerdos y consensos, se basa en la realización de un conjunto de talleres participativos y siguiendo el proceso denominado de “abajo hacia arriba”, el cual se inicia en las parroquias, luego en los cantones y finalmente en la provincia. Con ello se genera un espacio de diálogo y participación democrática, que busca acuerdos para solucionar y aliviar las necesidades de los sectores rurales pobres, en lo que respecta a la vialidad. Sin embargo, a pesar de ser un proceso participativo, el PVP está diseñado para incorporar los aspectos técnicos que permitan minimizar la manipulación en cualquiera de las etapas de la planificación. Cada taller se convierte en una “organización para el aprendizaje” del cual se obtienen los objetivos, las estrategias y la generación de los productos. Para la adecuada consecución de los talleres, el PVP ha establecido la realización de dinámicas grupales que orientan a los actores en los momentos en los que deben adoptar acuerdos y llegar a consensos.

Los componentes del PVP son:

- El diagnóstico vial, orientado a la recolección y sistematización de la información vial, socio-económica y ambiental proveniente de fuentes primarias (generadas en el mismo proceso participativo) y secundarias (provenientes de fuentes gubernamentales) y establecidas en tres niveles (parroquial, cantonal y provincial), a partir de la cual se realiza la caracterización física, social, económica, ambiental, institucional, vial y de transporte
- El análisis de la información y generación de la documentación que sustentará las decisiones finales en el nivel provincial
- La aprobación y generación del documento del Plan Vial Provincial que contará con el apoyo y sustento de los Gobiernos Seccionales, del sector privado y de los sectores sociales.

⁶ Tomado parcialmente del documento Proceso Vial Participativo Provincial, Unidad de Caminos Vecinales del MOP, septiembre 2.003

El PVP contempla las siguientes etapas:

- Actividades preparatorias
- Talleres parroquiales
- Integración de la información parroquial y cantonal
- Talleres cantonales
- Integración de la información cantonal y provincial
- Primer taller provincial
- Propuesta de priorización de los caminos de la provincia
- Segundo taller provincial
- Redacción del documento del PVP y consulta
- Tercer taller vial provincial
- Selección de los caminos vecinales que serán objeto de co-financiamiento del PCV

En el Gráfico 1.3.3.a se presenta el Diagrama del Proceso Participativo para la Planificación Vial Provincial, incluyendo sus etapas, objetivos y listado de actividades principales.

b) Fase de Estudios de los caminos seleccionados

En esta fase se realizan los estudios para la rehabilitación y/o mantenimiento periódico y rutinario de los caminos vecinales seleccionados.

Incluye la preparación de términos de referencia, el concurso de Firmas, la selección de la Firma Consultora encargada de realizar los estudios, la negociación y suscripción del contrato, la preparación de los estudios, su revisión y aprobación.

c) Fase de ejecución de la Rehabilitación de los caminos seleccionados

La rehabilitación consiste en llevar un camino deteriorado existente a sus condiciones originales. Todos los trabajos se realizan en la estructura existente o en el derecho de vía. No se requiere de la adquisición de tierras.

Puede comprender las siguientes obras:

- Mejoramiento de drenajes, taludes, muros de contención, y otras estructuras
- Fortalecimiento de la calzada
- Recapeo completo
- Recuperación de obras civiles

En esta fase se realizan las obras y acciones previstas en los estudios. Las principales acciones son: preparación de los documentos precontractuales, incluyendo los términos de referencia y las especificaciones técnicas; concurso o licitación; negociación con la empresa seleccionada, ejecución de las obras y acciones previstas en la rehabilitación, fiscalización, monitoreo y control; recepción de obras y finiquito del contrato.

d) Fase de mantenimiento

El mantenimiento consiste en la realización de trabajos rutinarios o periódicos para mantener una vía en buenas condiciones de servicio. Todos los trabajos se realizan en la estructura existente.

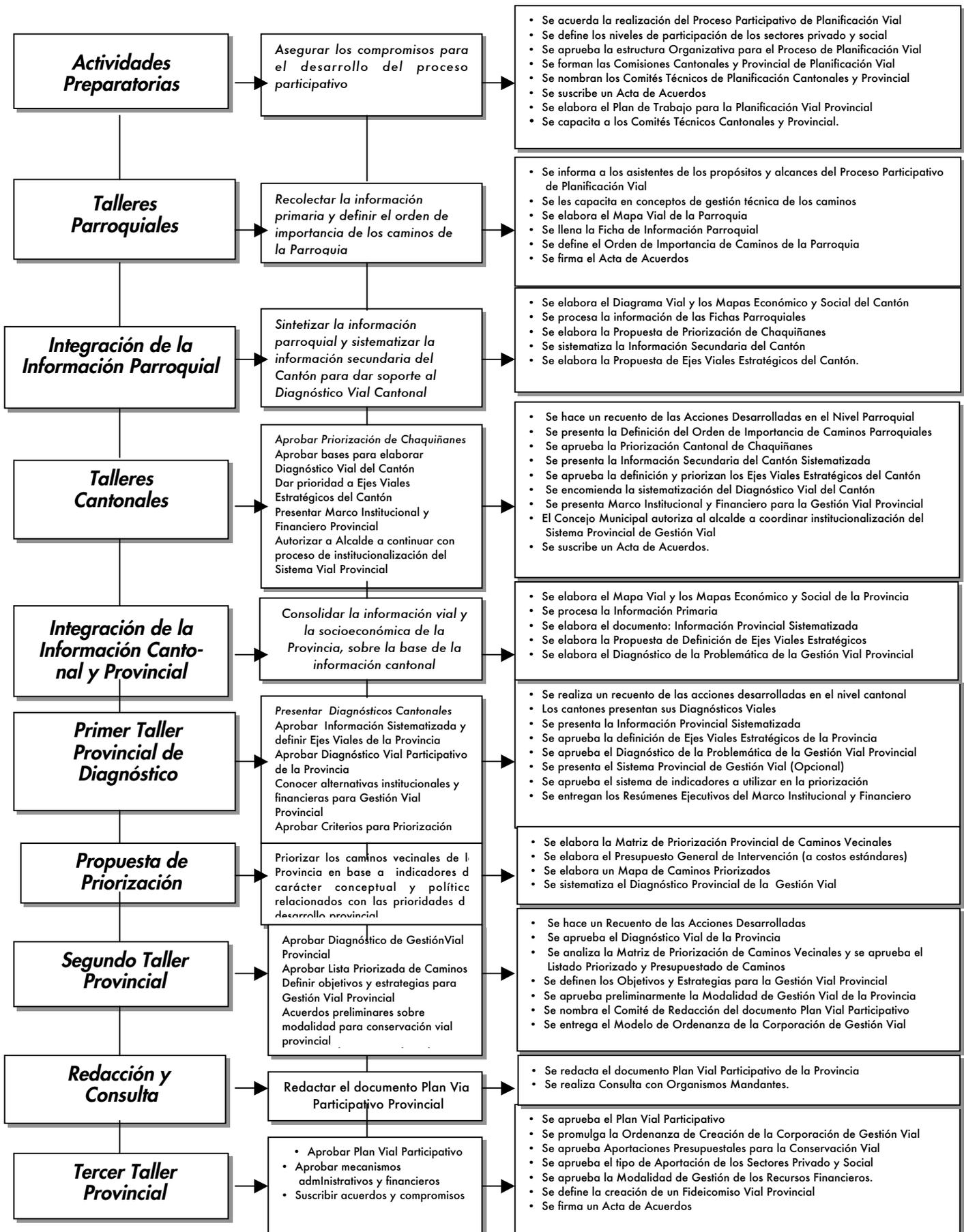
Los trabajos de Mantenimiento Periódico pueden comprender las siguientes obras y acciones:

- Recapeo
- Limpieza del sistema de drenaje
- Limpieza de derrumbes
- Señalización
- Mantenimiento de puentes

El Mantenimiento Rutinario comprende los trabajos que se realizan frecuentemente en el camino vecinal, los cuales son hechos a mano y no requieren maquinaria. Las actividades de mantenimiento rutinario dependen del tipo de camino y pueden ser: bacheo, limpieza de cunetas, alcantarillas, derrumbes, roce y desbroce, peinado de taludes, mantenimiento de señales y vigilancia

El mantenimiento rutinario se efectúa básicamente con mano de obra, a través de microempresas y, eventualmente, con mingas. La microempresa es el grupo de personas que se organiza para realizar las labores de mantenimiento rutinario y debe estar legalmente constituida. La microempresa es organizada con apoyo de la entidad responsable del camino.

Gráfico 1.3.3.a: DIAGRAMA DEL PROCESO PARTICIPATIVO PARA LA PLANIFICACIÓN VIAL PROVINCIAL



(iii) Proceso para incorporar la dimensión socio-ambiental en el Programa de Caminos Vecinales

En el Gráfico 1.3.3.b se presenta el Proceso para Incorporar la Dimensión Socio-Ambiental en el Ciclo del PCV. En el indicado gráfico, se visualiza la relación de tres aspectos principales que tienen que ver con la evaluación socio-ambiental del PCV: (i) las fases y etapas del Programa de Caminos Vecinales; (ii) los mecanismos a través de los cuales se debe incorporar la dimensión socio-ambiental, en cada una de las fases y etapas; y, (iii) la determinación del alcance de la evaluación socio-ambiental, sobre la base de la combinación de varios mecanismos, entre ellos la categorización ambiental de los proyectos.

(iv) Mecanismos y procedimientos para incorporar la dimensión socio-ambiental en la Fase de Planificación

Las etapas claves del Proceso Participativo para la Planificación Vial Provincial (véase Gráfico 1.3.3.b) para la incorporación de la política y normativa ambiental son: (i) Actividades Preparatorias, (ii) Talleres Parroquiales, (iii) Integración de la Información Parroquial y Cantonal, (iv) Integración de la Información Cantonal y Provincial, (v) Propuesta de Priorización, y (vi) Selección de Caminos.

En la etapa de "Actividades Preparatorias":

Objetivo y actividades principales de la etapa:

El objetivo de esta etapa es asegurar los compromisos para el desarrollo del proceso participativo y capacitar a los Comités Técnicos de Planificación Vial Cantonales y Provincial

Las principales actividades que se realizan en esta etapa son:

- Acordar la realización del Proceso Participativo de Planificación Vial
- Definir los niveles de participación de los sectores privado y social
- Aprobar la estructura Organizativa para el Proceso de Planificación Vial
- Formar las Comisiones Cantonales y Provincial de Planificación Vial
- Nombrar los Comités Técnicos de Planificación Cantonales y Provincial
- Suscribir un Acta de Acuerdos
- Elaborar el Plan de Trabajo para la Planificación Vial Provincial
- Capacitar a los Comités Técnicos de Planificación Vial Cantonales y Provincial.

Mecanismo y procedimiento para incorporar la dimensión ambiental

El mecanismo más aconsejado para incorporar la dimensión ambiental en esta etapa es la capacitación, dirigida a los funcionarios del UCV y del Instituto de Gestión Vial Provincial (IGVP), y a los miembros de los Comités Técnicos de Planificación Vial Provincial y Cantonal, en los aspectos relacionados con la Evaluación Socio-ambiental, en todas las fases y etapas del PCV. Los funcionarios y miembros indicados serán quienes liderarán la gestión de los caminos vecinales en los niveles nacional, provincial, cantonal y parroquial, por lo tanto, es necesario que estén capacitados en los criterios, mecanismos y procedimientos para incorporar la dimensión ambiental en todas las fases y etapas del Ciclo del PCV. El procedimiento consiste en integrar en el programa de capacitación de la etapa "Actividades Preparatorias" del Proceso Participativo para la Planificación Vial Provincial, la capacitación en los aspectos relacionados con la Evaluación Socio-ambiental del PCV.

Proceso para incorporar “lo ambiental” en Ciclo del PCV

El contenido y características de la capacitación se presentan en la Guía para la Evaluación Socio-ambiental del PCV. En el Plan de Capacitación para la Evaluación Ambiental Estratégica del PCV⁷, se presenta la forma en que la capacitación indicada se inserta en dicho Plan.

b) En la etapa de “Talleres Parroquiales”

Objetivo y actividades principales de la etapa

El objetivo de esta etapa es capacitar a los participantes en los Talleres Parroquiales y recolectar la información primaria y definir el orden de importancia de los caminos de la Parroquia.

Las principales actividades que se realizan son:

- Informar a los asistentes sobre los propósitos y alcances del Proceso Participativo de Planificación Vial
- Capacitar en conceptos de gestión técnica de los caminos
- Elaborar el Mapa Vial de la Parroquia
- Llenar la Ficha de Información Parroquial
- Definir el Orden de Importancia de Caminos de la Parroquia
- Firmar el Acta de Acuerdos

Mecanismo y procedimiento para incorporar la dimensión ambiental

Los mecanismos aconsejados para incorporar la dimensión ambiental son:

- La capacitación a los participantes en los Talleres Parroquiales (Presidente y Miembros de la Junta Parroquial, organizaciones privadas vinculadas al tema vial, organizaciones campesinas, indígenas y afroecuatorianas y otras organizaciones campesinas) en aspectos prácticos de la Evaluación Ambiental de los Caminos Vecinales y en el Formulario Ambiental de los Caminos Vecinales
- El diseño e implementación de la Ficha Socio-ambiental Preliminar para los Caminos Parroquiales, que permita obtener la información primaria ambiental de los caminos vecinales y chaquiñanes parroquiales, de parte de los participantes en el Taller Parroquial.

Los procedimientos son:

- Integrar en la actividad “Capacitar en Conceptos de Gestión Técnica de los Caminos” de la etapa “Talleres Parroquiales”, la capacitación en Evaluación Socio-ambiental de los Caminos Vecinales y en la Forma de Llenar el Formulario Ambiental de los Caminos Vecinales. El contenido y características de la capacitación se presentan en la Guía para la Evaluación Socio-ambiental del PCV.
- Incorporar en la actividad “Llenar la Ficha de Información Parroquial” un formulario adicional, denominado Ficha Socio-ambiental para los Caminos Vecinales, en la que se consigne información sobre el uso que se hace de los caminos y chaquiñanes para realizar actividades que afectan el ambiente. La Ficha Socio-ambiental Preliminar para los Caminos Parroquiales consta en La Guía para la Evaluación Socio-ambiental del PCV.

⁷ El Plan de Capacitación constituye uno de los Productos de la Consultoría. El objetivo del Plan es capacitar a los diferentes actores del PCV para que puedan cumplir el rol previsto para ellos, en la Evaluación Ambiental Estratégica del PCV y contribuir al logro de los cambios de modalidad de gestión que propone del PCV.

La información proveniente de la Ficha Socio-ambiental complementará la información requerida para los caminos vecinales y chaquiñanes, misma que, en su conjunto, incluirá: identificación y características físicas y sociales generales, calificación del estado del camino, tráfico vehicular, origen y destinos de los viajes, y la caracterización ambiental.

(c) En la etapa "Integración de Información Parroquial y Cantonal"

Objetivo y actividades principales de la etapa

El objetivo de esta etapa es sintetizar la información parroquial y sistematizar la información secundaria del Cantón, para dar soporte al Diagnóstico Vial Cantonal. Las actividades de esta etapa son ejecutadas por el Comité Técnico para la Planificación Vial Cantonal.

Las principales actividades son:

- Elaborar el Diagrama Vial y los Mapas Económico y Social y Ambiental del Cantón
- Procesar la información de las Fichas Parroquiales
- Elaborar la Propuesta de Priorización de Chaquiñanes
- Sistematizar la Información Secundaria del Cantón
- Elaborar la Propuesta de Ejes Viales Estratégicos del Cantón.

Mecanismo y procedimiento para incorporar la dimensión ambiental

El mecanismo aconsejado consiste en:

- Complementar la información secundaria del cantón con la información socio-ambiental, a fin de contar con antecedentes para caracterizar el ambiente en el que se localizan los caminos vecinales
- Incorporar herramientas que permitan categorizar ambientalmente los caminos vecinales del cantón, con el propósito de establecer los requerimientos para su evaluación ambiental

Los procedimientos son:

- Incorporar en la actividad "elaborar el Diagrama Vial y los Mapas Económico, Social y Ambiental del Cantón", la información que forma parte de la Zonificación de Áreas Socio-ambientales Homogéneas para los Caminos Vecinales, misma que contiene mapas nacionales y provinciales especializados sobre Zonificación por Riesgos Socio-ambientales (impactos ambientales negativos), Zonificación por Oportunidades Socio-ambientales (impactos ambientales positivos) y Zonificación por Amenazas Naturales, así como una amplia base de datos sobre temas ambientales de interés.

El resumen de la Memoria Técnica de la indicada Zonificación se presenta en la Guía para la Evaluación Socio-ambiental del PCV.

- Incorporar herramientas para categorizar a los caminos vecinales, mediante el siguiente procedimiento: (i) relacionar la información de la Ficha Socio-ambiental Preliminar para los Caminos Vecinales (véase numeral 6.2.2 y Anexo 3) y las Fichas de Información Parroquial, con la información secundaria, en especial con la Zonificación de Áreas Socio-ambientales Homogéneas; (ii) identificar los posibles riesgos socio-ambientales (impactos socio-ambientales negativos); (iii) sobre esta base, proceder a categorizar ambientalmente a los caminos dentro de una de las tres categorías que se han propuesto: A, B y C.

En la Guía para la Evaluación Socio-ambiental del PCV, se describen las tres categorías indicadas. El procedimiento para la categorización ambiental, con mayor detalle, se indica en la mencionada guía.

- A partir de la categorización ambiental, se establecerán los requerimientos de la evaluación ambiental. Con el fin de determinar las interrelaciones entre: las áreas socio-ambientales homogéneas, las categorías ambientales y los requerimientos para la evaluación ambiental, se presenta el Cuadro que visualiza los factores de relación (véase la Guía para la Evaluación Socio-ambiental del PCV).

(d) En la etapa “Propuesta de Priorización de Caminos”

Objetivo y actividades principales de la etapa

El objetivo de esta etapa es priorizar los caminos vecinales de la Provincia sobre la base de indicadores de carácter conceptual y político relacionados con las prioridades de desarrollo provincial.

Las principales actividades que se realizan son:

- Elaborar la Matriz de Priorización Provincial de Caminos
- Elaborar el Presupuesto General de Intervención (a costos estándares)
- Elaborar un Mapa de Caminos Priorizados
- Sistematizar el Diagnóstico Provincial de la Gestión Vial

Mecanismo y procedimiento para incorporar la dimensión ambiental

Los mecanismos son los siguientes:

- Incorporar criterios e indicadores ambientales en la Matriz de Priorización de los caminos vecinales de la Provincia
- Incorporar en la información sobre los caminos provinciales, la correspondiente a su categoría ambiental

Los procedimientos son:

- Incorporar en la “Matriz de Priorización Provincial de Caminos” los criterios e indicadores ambientales, en forma numérica. El Criterio Ambiental tendrá como indicador a la Categoría Ambiental. El peso (valor) que se asigne al criterio ambiental será igual al más alto que se otorgue a los criterios social, técnico, o económico, a fin de asegurar el balance de la sustentabilidad. Con este peso de referencia, se asignará este valor a los caminos Categoría C, y se disminuirá gradualmente para los de Categoría B (multiplicando el valor por 0.8) y para los caminos de Categoría A (multiplicando el valor por 0.6).

De esta forma los criterios e indicadores de priorización de los caminos provinciales pasan a ser los siguientes:

Criterio Social: Población (número de habitantes por kilómetro de camino), Conectividad (longitud de chaquiñanes que se conectan con el camino), Accesibilidad (distancia a los servicios de salud y educación), Necesidades Básicas Insatisfechas y Brecha de Pobreza

Criterio Técnico: Transitabilidad (número de días al año que el camino no es transitable), Eficiencia de la Inversión (monto de la inversión requerida en el tramo por número de familias)

Criterio Económico: Carga (volumen estimado de carga que transita por el camino; Relación Flete/Precio (Incidencia del flete en el costo del producto)

Criterio Ambiental: Categoría ambiental del proyecto (Categorías A, B o C, en función del riesgo ambiental del camino)

- Incorporar en el Mapa de Caminos Priorizados, la Categoría Ambiental de los proyectos. También, en la base de datos de los caminos vecinales, deberá incluirse la Categoría Ambiental, como un atributo más de los caminos provinciales.

(e) En la etapa "Selección de caminos"

Objetivo y actividades principales de la etapa

El objetivo de esta etapa es seleccionar los caminos, por parte de la Instancia para la Gestión Vial Provincia (IGVP), y presentar a la UCV la solicitud de co-financiamiento para los caminos seleccionados.

Las principales actividades que se realizan en esta etapa son:

- Presentación a la UCV, por parte de la IGVP, de la solicitud de co-financiamiento para la rehabilitación y/o mantenimiento de los caminos seleccionados, incluyendo el listado y características de dichos caminos.
- Revisión, por parte de la UCV, del cumplimiento de los requisitos establecidos para la identificación, caracterización, priorización y selección de los caminos
- Pronunciamiento de no-objeción de la UCV, cuando así lo amerite

Mecanismo y procedimiento para incorporar la dimensión ambiental

El mecanismo es el siguiente:

- Revisar, por parte de la UCV, la incorporación de la dimensión ambiental a lo largo de las etapas del Proceso de Planificación Vial Provincial Participativo, en cada uno de los caminos seleccionados
- Realizar, por parte de la UCV, una visita expedita de campo a cada uno de los caminos seleccionados, con el fin de verificar la pertinencia de la información consignada en la Ficha Ambiental Preliminar y extraída del Mapa de Riesgo Socio-ambiental, en relación a las características ambientales del camino y la sensibilidad del ambiente a ser afectado
- Preparar la Ficha Ambiental Definitiva, cuyo formato será el mismo de la Ficha Ambiental Preliminar, pero en esta última se consignará la información verificada en la visita de campo
- Verificar y/o rectificar, por parte de la UCV, la Categoría Ambiental asignada a cada uno de los caminos provinciales seleccionados.

1.3.4.- PROCEDIMIENTO PARA INCORPORAR LA DIMENSIÓN AMBIENTAL EN LAS FASES DE ESTUDIOS, REHABILITACIÓN Y MANTENIMIENTO

(v) En la fase de Estudios

Objetivo y actividades de la fase de Estudios

El objetivo de esta fase es realizar los estudios de factibilidad para la rehabilitación y mantenimiento periódico y rutinario de los caminos vecinales seleccionados.

Las principales actividades a realizar son:

- Preparación de términos de referencia de los estudios
- Concurso de Firmas y selección de la Firma Consultora encargada de preparar los estudios
- Negociación y suscripción del contrato de consultoría
- Preparación de los estudios
- Revisión y aprobación de los estudios

La etapa de Estudios es dirigida, ejecutada y coordinada por la IGVP respectiva.

Mecanismo y procedimiento para incorporar la dimensión socio-ambiental

Los mecanismos son:

(a) Para los caminos Categoría "B" y "C"

- Incorporar criterios ambientales en el estudio de factibilidad de los caminos, especialmente en el diseño de las obras de rehabilitación
- Incluir, dentro de la propuesta de medidas y normas para las fases de rehabilitación y mantenimiento, las necesarias para proteger el ambiente en el área de influencia del camino.

(b) Para los caminos Categoría "A"

- Preparar, durante la fase de estudios de factibilidad, los Estudios Evaluación de Impacto Ambiental
- Cumplir con los procedimientos establecidos en el Sistema Único de Manejo Ambiental (SUMA) para la presentación, revisión y aprobación de los estudios por parte de la Autoridad Ambiental de Aplicación Responsable y para la posterior obtención de la Licencia Ambiental

Los procedimientos son:

(a) Para los caminos Categoría "B" y "C"

- Incluir en los términos de referencia y contratos para la preparación de los estudios de factibilidad de la rehabilitación y mantenimiento de los caminos vecinales, cláusulas que obliguen a la Firma Consultora a incorporar criterios ambientales en el análisis de viabilidad y sobretodo en el diseño de las obras de rehabilitación y mantenimiento
- Preparar, por parte de la Firma Consultora, las medidas y normas para la ejecución de la rehabilitación y mantenimiento del camino, tomando como referencia, en lo que corresponda, las **Medidas Generales para el Control Ambiental de los Caminos Vecinales** (véase la Guía para la Evaluación Socio-ambiental del PCV), mismas que, de ser procedente, serán complementadas con medidas específicas que la Firma considere necesarias para asegurar la preservación del ambiente en el área de influencia del camino. Las medidas específicas deberán provenir de los estudios y diseños que realice la Firma Consultora que se contrate para dichos estudios y diseños del camino respectivo.

(b) Para los caminos Categoría "A"

- Contratar los Estudios de Impacto Ambiental de los caminos vecinales, sobre la base de los Términos de Referencia orientativos que se indican en la Guía para la Evaluación Socio-ambiental del PCV.
- Presentar al Ministerio del Ambiente (que para los efectos de aplicación del SUMA en el PCV, es la Autoridad Ambiental de Aplicación Responsable -AAAr-), por parte del IGVP correspondiente (que para efectos de aplicación del SUMA constituye "el Promotor del proyecto"), los Estudios de Impacto Ambiental, y realizar el seguimiento del trámite hasta

obtener la aprobación los Estudios de Impacto Ambiental de cada camino y la Licencia Ambiental correspondiente.

(vi) En la fase de Rehabilitación

Objetivo y actividades de la fase de Rehabilitación

- El objetivo de la fase de Rehabilitación es ejecutar las obras y acciones que permitan llevar un camino deteriorado existente, a sus condiciones originales. Todos los trabajos se realizan en la estructura existente o en el derecho de vía. No se requiere de la adquisición de tierras.

Puede comprender las siguientes obras:

- Mejoramiento de drenajes, taludes, muros de contención, y otras estructuras
- Fortalecimiento de la calzada
- Recapeo completo
- Recuperación de obras civiles

En esta fase se realizan las obras y acciones previstas en los estudios. Las principales acciones son:

- Preparación de los documentos precontractuales, incluyendo los términos de referencia y las especificaciones técnicas
- Concurso o licitación y negociación con la empresa seleccionada
- Ejecución de las obras y acciones previstas en la rehabilitación
- Fiscalización, monitoreo y control
- Recepción de obras y finiquito del contrato.

Mecanismo y procedimiento para incorporar la dimensión ambiental

(a) Para los caminos Categoría "C"

Los caminos Categoría "C" son aquellos con características sencillas y que cruzan áreas de bajo riesgo socio-ambiental. Los impactos directos e indirectos son de baja significación. En esta categoría estarán incluidos la mayoría de los caminos a ser rehabilitados y mantenidos, en el marco del PCV.

El mecanismo es incorporar en las obras y acciones de rehabilitación, medidas socio-ambientales de carácter general que permitan asegurar su sustentabilidad

El procedimiento consiste en:

- Incluir en los contratos para la rehabilitación de los caminos vecinales, cláusulas que obliguen al Contratista a aplicar, en lo que sea pertinente, las **Medidas Generales para el Control Ambiental de los Caminos Vecinales** (véase la Guía para la Evaluación Socio-ambiental del PCV). Las medidas indicadas deberán constituirse en parte integrante de los contratos
- Asegurar en el presupuesto, los montos para la ejecución de las obras y acciones ambientales
- Realizar la fiscalización ambiental y el monitoreo socio-ambiental, durante la ejecución de la fase de Rehabilitación, a fin de garantizar el cumplimiento de las medidas indicadas.

(b) Para los caminos Categoría "B"

Los caminos Categoría "B" son aquellos con características técnicas de ingeniería sencillas pero que cruzan áreas con moderada sensibilidad y por lo tanto requieren la implementación de medidas socio-ambientales específicas.

Están incluidos en esta categoría los proyectos que cruzan áreas pertenecientes a:

- Patrimonio Forestal del Estado (a excepción de los caminos que atraviesan las áreas que forman parte del Bosque y Vegetación Protectores, mismos que han sido incluidos en la Categoría "A")
- Áreas con alta inestabilidad de suelos
- Áreas con presencia predominante de población indígena y afroecuatoriana
- Áreas pertenecientes al Patrimonio Arqueológico, Histórico y Cultural.

En general, los impactos directos de los caminos Categoría "B" son de baja significación, en tanto que los impactos indirectos son de moderada a baja significación. Las medidas de mitigación, son simples y de fácil acceso y aplicación, a excepción de las requeridas para evitar las afectaciones de caminos que atraviesan zonas con alta inestabilidad de suelos.

Las Medidas Generales para el Control Ambiental de los Caminos Vecinales se consideran suficientes para los caminos Categoría "B", con excepción de los caminos que atraviesan zonas con alta inestabilidad de suelos. En estos casos, deberá exigirse la realización de estudios especiales geológicos y geotécnicos que demuestren que son suficientes las medidas que se proponen para estabilizar taludes y evitar su erosión, deslizamientos y movimientos en masa.

El mecanismo consiste en incorporar en las obras y acciones de rehabilitación, medidas socio-ambientales de carácter general y específico, que permitan asegurar su sustentabilidad.

El procedimiento general consiste en:

- Incluir en los contratos para la rehabilitación de los caminos vecinales, cláusulas que obliguen al Contratista a aplicar las Medidas Generales para el Control Ambiental de los Caminos Vecinales, y las medidas específicas establecidas en el respectivo Estudio de Factibilidad. Las medidas indicadas deberán constituirse en parte integrante de los contratos
- Asegurar en el presupuesto de la rehabilitación, los montos para la ejecución de las obras y acciones ambientales
- Realizar la fiscalización ambiental y el monitoreo socio-ambiental, durante la ejecución de la fase de rehabilitación, a fin de garantizar el cumplimiento de las medidas indicadas.

(c) Para los caminos Categoría "A"

Los caminos Categoría "A" son aquellos que pueden generar significativos impactos socio-ambientales y que requieren medidas de mitigación complejas.

En esta categoría están incluidos:

- Los caminos vecinales que cruzan o facilitan el acceso a zonas que forman parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP), los Bosques y Vegetación Protectores y los Ecosistemas Frágiles (páramos, manglares y humedales)
- Los caminos que cruzan o facilitan el acceso a zonas en las que se realiza explotación ilegal de madera, minera u otras actividades degradantes del ambiente natural

- Los caminos que requieran cambios de trazado y la construcción de nuevos tramos

Los impactos directos de los caminos de esta categoría, a excepción de los que requieren de cambios de trazado y de la construcción de nuevos tramos, no se consideran significativos y para su mitigación es suficiente la aplicación de las Medidas Generales para el Control Ambiental de los Caminos Vecinales. Los impactos ambientales directos de los caminos de la excepción pueden resultar significativos, toda vez que se trata de nuevas obras y actividades, que pueden impactar de manera significativa en los diferentes componentes y variables del ambiente.

Los impactos indirectos de los caminos de esta categoría pueden ser significativos cuando: (i) el camino atraviesa o facilita el acceso a áreas naturales protegidas, ecosistemas frágiles, y bosques y vegetación protectores, y no forma parte del Plan de Manejo Ambiental de estas áreas o ecosistemas; (ii) el camino atraviesa o facilita el acceso a zonas donde se realiza explotación ilegal de madera, minera u otras actividades degradantes del ambiente natural, toda vez que contribuyen a intensificar las afectaciones ambientales; y (iii) en el caso de caminos que requieren de nuevo trazado o ampliaciones de tramo, puesto que se trata de nuevas obras y acciones a realizarse en ambientes de alta sensibilidad.

El mecanismo es incorporar, en las obras y actividades de rehabilitación, las medidas de mitigación que se hayan establecido en el Plan de Manejo Ambiental y en los Estudios de Impacto Ambiental, así como en las disposiciones anexas a la Licencia Ambiental.

El procedimiento consiste en:

- Incluir en los contratos para la rehabilitación de los caminos vecinales, cláusulas que obliguen al Contratista a aplicar las medidas de mitigación específicas establecidas en el Plan de Manejo Ambiental. Las medidas indicadas deberán constituirse en parte integrante de los contratos
- Asegurar en el presupuesto de la rehabilitación, los montos para la ejecución de las obras y acciones ambientales
- Realizar la fiscalización ambiental, durante la ejecución de la fase de rehabilitación
- Realizar el monitoreo socio-ambiental, en los términos establecidos en el respectivo programa de monitoreo y seguimiento, mismo que debe formar parte del Plan de Manejo Ambiental.

(vii) En la fase de Mantenimiento

Objetivo y actividades de la fase de Mantenimiento

El objetivo de la fase de Mantenimiento de los caminos vecinales es mantener la transitabilidad permanente en los caminos rehabilitados y mejorados para que las comunidades logren una real accesibilidad a los servicios y a los mercados locales.

Consiste en la realización de trabajos periódicos y rutinarios, que permitan mantener una vía en buenas condiciones de servicio. Todos los trabajos se realizan en la estructura existente.

Los trabajos periódicos pueden comprender, entre otras, las siguientes acciones: recapeo, señalización y mantenimiento de puentes. Los trabajos rutinarios pueden comprender: bacheo, limpieza de cunetas, alcantarillas, derrumbes, roce y desbroce, peinado de taludes, mantenimiento de señales y vigilancia

El mantenimiento rutinario se efectúa básicamente con mano de obra, a través de Microempresas de Mantenimiento, empresas asociativas o directamente mingas. La Microempresa es el grupo de

personas que se organiza para realizar las labores de mantenimiento rutinario y deben estar legalmente constituidas. La microempresa es organizada con apoyo de la entidad responsable del camino.

Mecanismo y procedimiento para incorporar la dimensión ambiental

Los impactos ambientales generados en la fase de mantenimiento son de baja significación, en razón de las características de las acciones y procedimientos que se utilizan, por lo tanto, las medidas de mitigación son muy sencillas y de fácil acceso.

El mecanismo consiste en incorporar, según la categoría del proyecto, medidas y buenas prácticas ambientales. Sin duda, los objetivos y políticas socio-ambientales del PCV que se aplican para el mantenimiento de los caminos, contribuyen directamente a asegurar su sustentabilidad.

El procedimiento consiste en:

- Incluir en los contratos de mantenimiento cláusulas que obliguen a las Microempresas de Mantenimiento a utilizar buenas prácticas, aplicando, en lo que corresponda, las Medidas Generales para el Control Ambiental de los Caminos Vecinales
- Realizar, con el apoyo de la comunidad, el monitoreo socio-ambiental a lo largo del período de mantenimiento
- Efectuar auditorías ambientales periódicas a lo largo del período de mantenimiento.

1.4.- PLANES Y PROGRAMAS IDENTIFICADOS EN LA EAE

1.4.1.- Plan de Capacitación

En el marco de cualquier proceso de desarrollo o de programas o proyectos específicos, se generan nuevos conocimientos y se presenta la necesidad de cruzarlos con el saber tradicional para fomentar el cambio de actitudes. De esta manera se logra incidir para el cambio de actitudes que supone la orientación planteada por el PCV.

Para efectos de contribuir a la aplicación de la evaluación socio ambiental del PCV (Evaluación Ambiental Estratégica) se ha preparado un "P-2: Plan de Capacitación para el PCV", que consta en el tercer documento de esta consultoría, que es el que recoge los productos principales.

Los principios que se han concebido como orientadores del Plan son:

- (a) *La capacitación como parte de un proceso de formación, ligada a la vida cotidiana y a la práctica, de tal manera que a la capacitación debe observársela como parte de un esfuerzo educativo a más largo plazo. Significa, por un lado, que se requiere trabajar a largo plazo, procurando que los procesos no empiecen ni terminen en un solo taller y, por otro lado, que se cumpla con ciertos rasgos desde el enfoque educativo, como los siguientes: reconocer las distintas modalidades de aprendizaje que tienen las personas a lo largo de su vida, comprendiéndolas como procesos válidos y a los asistentes como «interlocutores» con las que va a interactuar; incluir a la capacitación en la dinámica de vida de los capacitandos; asumir que la capacitación no es un fin en sí misma, sino un paso necesario para alcanzar los objetivos del PCV.*
- (b) *El adulto como sujeto de educación, considerando que las personas con las que se va a trabajar son todas, sin distinción de su nivel académico o instruccional, adultos que han acumulado, a lo largo de varios años y en base a su propia experiencia, un conjunto de conocimientos y de destrezas operativas que les permite desempeñarse en la sociedad.*
- (c) *Aprendizaje activo y experiencial, que consiste en utilizar una pedagogía centrada en el sujeto como protagonista de su propio aprendizaje, dando importancia al proceso de la adquisición de conocimiento, el mismo que considera estos cuatro aspectos: la experiencia concreta; la observación y reflexión; la sistematización y conceptualización; la aplicación práctica. Dentro de esta metodología, el capacitador es un facilitador del proceso de aprendizaje.*
- (d) *Participación de la comunidad, entendida como un proceso que permite valorar y fortalecer la capacidad de las familias y organizaciones comunitarias, y que propone que cada actividad participativa sea a la vez entendida como un proceso de aprendizaje, lo cual se logra en cuanto se determina un momento para reflexionar sobre la experiencia de participación y sacar lecciones entre todos.*
- (e) *Principio de interculturalidad, en vista de que una de las mayores riquezas no explotadas del Ecuador es su diversidad cultural, y de que educar en y para la interculturalidad significa: promover el reconocimiento, valoración y respeto de las costumbres, lenguas, tradiciones, historia, manifestaciones artísticas y demás expresiones de las distintas culturas; estimular la integración intercultural de los niños en el juego y el trabajo; estimular la utilización cotidiana de su propia lengua y vestimenta; facilitar el aprendizaje y valoración de los conocimientos ancestrales; la relación armónica del ser humano con la naturaleza,*

(f) *Principio de no discriminación de género*

Las características del programa de capacitación son: es realista; es viable; es pertinente, es operativo

El objetivo General es capacitar a los diferentes actores del PCV para que puedan cumplir el rol previsto para ellos y contribuir al logro de los cambios de modalidad de gestión que propone el PCV.

Los objetivos específicos son: preparar a los funcionarios de la UCV y de las IGVPs para que puedan guiar el proceso de aplicación del PCV y los procesos participativos que se requieren; estructurar un equipo especializado en las técnicas y contenidos adecuados para llegar a las comunidades; consolidar la gestión empresarial y vial de las asociaciones comunitarias para la mantenimiento permanente de los caminos vecinales.

Los destinatarios son: funcionarios de la UCV y IGVPs; facilitadores de los procesos de capacitación y participación; representantes de las comunidades responsables de los mecanismos de mantenimiento.

Las metas estimadas son: Capacitar al 100% de los funcionarios del PCV; Capacitar al 90% de integrantes de cada IGVP; Capacitar un equipo de facilitadores permanente de 10 personas y a los responsables de capacitación de la UCV; Capacitar a representantes del 75% de las comunidades beneficiarias de los programas

Se plantea generar o utilizar los siguientes materiales autoinstruccionales y guías de trabajo para los facilitadores:

- Guía para estudiar y aplicar el Marco Conceptual de la UCV y el Modelo de Gestión Socio Ambiental Integral.
- Módulo sobre el manejo de los mapas y bases de datos para la priorización de los caminos
- Módulos 1,2 y 3 y Gestión Empresarial.
- Módulo sobre Acción Comunitaria, Liderazgo y manejo de grupos.
- Módulos sobre la Rehabilitación de Caminos.
- Guías para los facilitadores para el manejo de los distintos módulos.

El Plan de Capacitación tiene un costo estimado de:

Diseño didáctico, elaboración, impresión de Guías y Módulos del Programa	US\$ 120.000
Capacitadores y facilitadores	70.000
Logística de eventos	50.000
Total:	US\$ 240.000

1.4.2.- Plan de Comunicación para el PCV

Se ha elaborado un Plan de Comunicación dentro del contexto de las actividades del PCV que se desarrollan en el país o áreas de influencia de las zonas establecidas para su intervención, cuyos objetivos son: despertar la reflexión sobre el tema de los caminos vecinales como factor de desarrollo local; lograr que la audiencia conozca más sobre el tema de los caminos vecinales; lograr que la audiencia cambie su actitud hacia el tema de los caminos vecinales; lograr que la audiencia realice una acción específica en relación al tema de los caminos vecinales. El Plan está incluido en el Documento 3 de esta consultoría, como "P-3. Plan de Comunicación Estratégica"

Si bien la corta duración de algunas actividades del plan puede justificar su concentración sólo en el incremento de conocimiento o cambio de actitudes, es de esperar que los objetivos del plan busquen el cambio de conductas como resultado final.

En cuanto a audiencias objetivo, en el caso de los programas de caminos vecinales, los factores más importantes para tomar en cuenta son: 1) la necesidad insatisfecha de servicios de rehabilitación y mantenimiento de caminos vecinales; 2) edad; 3) sexo (por el necesario enfoque de género que tiene el PCV; 4) residencia; 5) lenguaje (grupos étnicos); y 6) hábitos de consumo de medios (mayor o menor exposición a un determinado canal de comunicación).

El propósito de la segmentación de audiencias es determinar las audiencias objetivo del plan de comunicación. Estas audiencias objetivo pueden incluir a los beneficiarios del programa (usualmente designados como audiencia primaria), así como a otros grupos que, sin ser beneficiarios directos del PCV, pueden ejercer influencia y ayudar a nuestra audiencia primaria a realizar la conducta (actitud) esperada. A estos otros grupos se les denomina audiencia secundaria, y ejemplos de ella son líderes comunitarios, profesionales de los medios de comunicación locales y nacionales, proveedores de los servicios de mantenimiento y rehabilitación de los caminos. Una vez que se han determinado las audiencias objetivo, se puede pasar al diseño de conceptos y mensajes.

El personal de la UCV y los actores de las IGVPs y de las diferentes zonas de intervención seleccionadas deben definir los conceptos que serán transmitidos al público, aunque la realización de los mensajes puede trabajarse en conjunto con un profesional con experiencia en comunicación y mercadeo social. Dado que un programa de estas características especiales se dirige a diferentes audiencias, es posible que el mismo contenido requiera más de un mensaje para ser expresado, dependiendo de las particularidades de cada uno de los grupos a los que nos dirigimos. Tales particularidades pueden ser conocidas con más claridad a través de sesiones de grupos focales y entrevistas en profundidad.

Diferentes canales pueden lograr diferentes efectos en diferentes segmentos de nuestra audiencia objetivo. El canal es el medio por el cual se transmite un mensaje. Para seleccionar un canal o grupo de canales debe tenerse en consideración: 1) la eficiencia del canal para llegar a la audiencia objetivo; 2) las características de la audiencia; 3) la naturaleza de el/los objetivo (s) comunicacional (es) que desean lograrse; y, 4) el presupuesto. Si bien la selección y combinación de canales será determinada con mayor precisión durante la fase de implementación de las actividades, es necesario que el plan de comunicación prevea el uso de algunos de ellos. En esta sección también deben incluirse las actividades de comunicación y difusión realizadas a través de canales de comunicación masiva, así como canales de comunicación interpersonal.

Una vez identificados los canales, hay que definir las características del evento en el cual los mensajes serán difundidos. Cuando este evento involucra comunicación interpersonal, generalmente se le designa con el nombre de actividad. Por ejemplo, podemos usar el canal interpersonal en la actividad charla, taller, reunión comunitaria. Cuando el evento ocurre en los medios masivos se le denomina formato. Por ejemplo, se puede usar la radio como canal, pero bajo el formato cuña, magazine, radionovela.

Tanto actividades como formatos están definidos por la tradición cultural, la tecnología educativa y los estándares del mercado de medios masivos. Ejemplos de actividades son talleres organizados por los técnicos, reuniones comunitarias, sesiones de trabajo, etc. Ejemplos de formatos de cuñas publicitarias para radio, jingles, magazine de televisión, telenovelas, etc. Se deberán definir actividades claves para cada objetivo y, por supuesto, para cada audiencia.

El elemento persuasivo es el concepto que motivará a la audiencia a seguir las recomendaciones planteadas en los mensajes. Para identificar el elemento persuasivo, es necesario responder a la siguiente pregunta: ¿cuál es el beneficio central que obtendrán los miembros de la audiencia al adoptar la conducta/actitud que el Programa de Caminos Vecinales propone?. La investigación motivacional de nuestra audiencia establece un pilar importante para garantizar el impacto de nuestros mensajes sobre ella. Será esta combinación de contenidos y beneficios la que establecerá los contenidos centrales para el diseño de mensajes.

Al desarrollar el plan de comunicación se deberá tener en cuenta el tipo de evaluación a usarse para cada actividad del programa. La evaluación se realiza en función de los objetivos del plan y considera tres elementos: el tipo de cambio que se ha producido después de la intervención o actividad; la forma de medir ese cambio; el grupo objetivo donde se espera que se produzca el cambio

Generalmente se habla de dos tipos de evaluación, que son: Evaluación de proceso; y Evaluación de impacto. La evaluación puede informar sobre: cambios en el conocimiento y actitud frente a la situación de los caminos vecinales; intenciones específicas de la audiencia objetivo de involucrarse en la responsabilidad del mantenimiento de los caminos vecinales; cambios de conducta inmediatos o a corto plazo; políticas ya iniciadas u otros cambios institucionales en las IGVPs.

El Plan de Comunicación Estratégica tiene un costo estimado de:

1. Diseño del Plan de Comunicación	\$ 30.000
2. Capacitación en Gestión de la Comunicación del PCV	\$ 30.000
3. Promoción del PCV	\$ 60.000
4. Seguimiento, monitoreo y evaluación de la Gestión de la	
5. Comunicación del PCV y la promoción de la EAS	\$ 30.000
6. Dirección técnica del proceso (1 consultor y 1 asistente)	\$ 60.000
Total Anual:	\$ 210.000

1.4.3.- Plan de Participación Comunitaria

Se ha preparado un "Plan de Participación Comunitaria", que se incluye en el documento 3 de productos de la consultoría, como producto "P-4". En esta parte solamente se hacen algunas apreciaciones

El concepto de la participación comunitaria en los asuntos que afectan la supervivencia de la comunidad es tan antiguo como la historia humana y como una expresión del movimiento continuo que es parte de la vida cotidiana, una parte esencial de todas las sociedades humanas. Históricamente la participación comunitaria ha pasado por diferentes etapas o enfoques, en dependencia del contexto donde se ha desarrollado.

La Participación ha sido entendida de diferentes formas y significados (Polisemia) que muchas veces son contradictorios en sí mismos. Este es un tema donde "la imprecisión conceptual es frecuente" (Flisfish, 1992), muchas veces según Hopenhayn (1988) por "el carácter equívoco del concepto" y por "la vaguedad que se ha generado en torno a su significado real, expectativas e implicancias" (Boeninger, 1984)

Sin embargo, la Participación Ciudadana ha surgido como una aspiración de múltiples sectores sociales y políticos aun cuando el contenido más sustantivo del discurso participacionista genera profundas discusiones.

En un sentido genérico, la participación tiene que ver con “la pretensión del hombre de ser autor de su propio destino que se desenvuelve en un escenario preconstruído en el que, simultáneamente, están presentes otros actores con variados libretos” (Flisfish, 1992). Vista así la participación que se enmarca en una acción colectiva con cierto grado de organización, es un proceso social que “abarca múltiples escalas y espacios” (Hopenhayn, 1988) y entre otros políticos, económicos, sociales, culturales, etc., con escalas que son determinadas según su alcance nacional, regional o local, ó, en términos de Boeninger, “macro, meso y micro participación” (1984).

Los mecanismos de participación se basan en principios ambientales. Los principios ambientales son los siguientes:

• **Valor del ambiente para los humanos**

El ambiente tiene valor para los humanos. Los valores pasados, actuales y futuros de los recursos y servicios ambientales para el bienestar de seres humanos son la justificación básica para definir cualidades, problemas y oportunidades.

• **Hay límites de las provisiones ambientales**

Hay límites en la capacidad del ambiente para proveer productos y servicios a la sociedad humana. Mientras el nivel de explotación humana aumenta, la degradación y los cambios inaceptables van a ocurrir en el medioambiente.

• **Planificación dentro del sistema ecológico, no contra**

Los recursos naturales constituyen productos valiosos para el bienestar humano, como alimentación. Pero ellos cumplen roles ecológicos también, tales como la regulación del clima y la regeneración de suelos. La planificación ambiental debe tomar en cuenta estos roles ecológicos esenciales.

• **Desarrollo sustentable para guiar el modelo**

El moceo debe integrar las metas socio-económicas y metas ambientales. Tal integración es indispensable par el desarrollo sustentable

• **Necesidad de definir las raíces de problemas ambientales**

La historia de intervenciones con la meta de resolver problemas muestra que muchos fracasos se han dado por el tratamiento de los síntomas superficiales en lugar de los factores fundamentales.

En la rehabilitación y mantenimiento de los caminos vecinales, la participación comunitaria es un proceso por el cual los individuos y las familias toman a cargo su responsabilidad, como usuarios, de la gestión y buen uso de esos caminos, lo mismo que el de la comunidad de la cual ellos forman parte. Gracias a esta participación, los individuos y los grupos sociales pueden incrementar sus responsabilidades en la rehabilitación y mantenimiento de sus caminos vecinales contribuyendo al desarrollo local.

La participación comunitaria se traduce en la implicación voluntaria y activa de los grupos y de las comunidades locales hacia todos los cantones y provincias del Programa de Caminos vecinales y sus IGVPs.

Para la organización y el desarrollo de la rehabilitación y mantenimiento de los servicios de rehabilitación y mantenimiento de los caminos vecinales eficaces, la participación comunitaria significa:

- un compromiso sin ambigüedad hacia promover el cuidado de los caminos vecinales,
- el deseo de mejorar los servicios de los grupos vulnerables, así que la satisfacción que éstos experimentan;
- la constatación de los beneficios que se desprenden de la movilización de los recursos locales a favor de los caminos vecinales y su rehabilitación y mantenimiento ;
- la contribución de los esfuerzos en vialidad rural a la consolidación del tejido social;
- el desarrollo de relaciones hombre/mujer equitativas.

La participación comunitaria es un incentivo importante para estimular el surgimiento de respuestas colectivas a los problemas de transporte y comunicación vial en el sector rural que representan los GS y el PCV. La acción, que se propone como estrategia de participación comunitaria, apoya la adopción de comportamientos preventivos suscitando la participación de los grupos comunitarios o asociativos para la promoción de la conservación y mantenimiento de los caminos vecinales en el Ecuador. Este tipo de intervención constituye, una de las condiciones para la sustentabilidad y perennidad del Programa de Caminos Vecinales.

Los objetivos se formulan con el fin de mejorar las condiciones de vida de los beneficiarios del PCV y proteger y conservar los recursos naturales del medio, a través de la rehabilitación y mantenimiento de los caminos vecinales. Otros objetivos tendrán por función guiar los procesos de ocupación y de transformación del territorio, establecer el soporte institucional para el desarrollo integral del territorio y mejorar la calidad de la gestión ambiental de los GS.

Para lograr estos objetivos se diseñan las siguientes estrategias:

1. Fomentar la participación de los distintos actores, creando procesos de planificación permanentes a nivel local, a través de la PPPV en lo referente a los caminos vecinales.
2. Mejorar el sistema de información del PCV para permitir su apropiación por parte de los distintos actores del proceso.

En todas las etapas del proceso del PCV se contará con la participación de los actores públicos, privados y de la comunidad. Las estrategias de comunicación estarán diseñadas para aproximar a los diferentes participantes del Programa de Caminos Vecinales, PCV, así como para legitimar el PCV. Se crearán espacios de participación: talleres y mesas redondas temáticas y relativas a la comunidad. Se diseñará una cartografía social la que supondrá un importante trabajo para el PCV; gracias a ella, los habitantes de la comunidades podrán determinar sobre mapas y planos sus problemas y necesidades, elaborando un diagnóstico interno y externo. También se determinarán en el proceso participativo los procesos de apoyo institucional y financiero del PCV.

Todos los GS pertenecientes al PCV emplearán total o parcialmente los procesos, los ámbitos de participación y las técnicas utilizadas en el PCV de la UCV del MOP.

Igualmente, otros municipios o GS del país tendrán la posibilidad de consultar y aplicar la metodología adoptada en el PCV.

La incorporación de la mujer y las preocupaciones femeninas en el diseño y la ejecución del Programa de Caminos Vecinales, PCV, produce beneficios de dos tipos: por una parte, asegura el acceso de la mujer a toda la gama de recursos y servicios que ofrece el programa; además, ofrece a las mujeres de las zonas de intervención del mismo la oportunidad de constituir recursos para las actividades de desarrollo, e incorporar sus propias perspectivas, habilidades prácticas y preocupaciones en todos los elementos del programa.

Las oportunidades para que las mujeres trabajen en asociación con los hombres, formulen políticas y participen en el desarrollo local son de importancia crítica para el éxito a largo plazo de las actividades del PCV.

Para asegurarse que la mujer esté incorporada a la corriente principal de las actividades del PCV y que tengan oportunidades de participar en la promoción y desarrollo del mismo, así como beneficiarse de dicho programa en un plano de igualdad con los hombres, es preciso estar dispuestos a modificar los enfoques del pasado respecto de la planificación de programas y proyectos para el desarrollo local.

Un importante primer paso dentro del PCV es individualizar los obstáculos que enfrentan los técnicos y profesionales sobre el terreno en la preparación de programas y proyectos que incorporen a la mujer. De conformidad con las evaluaciones existentes y según las observaciones que a menudo se formulan, las limitaciones son las siguientes:

- -Falta de conocimiento acerca de la situación de la mujer y de los factores que probablemente irán en detrimento de ella;
- -Escasez de conocimientos técnicos para formular, ejecutar, vigilar y evaluar proyectos que respondan a las necesidades femeninas;
- -Falta de acuciosidad en la celebración de consultas con las mujeres, tanto para escucharlas y saber cuáles son sus percepciones sobre las prioridades y necesidades de su comunidad, como para promover su participación en la adopción de decisiones en las fases de planificación y ejecución del programa de caminos vecinales.
- -Carencia de datos desglosados por sexos para posibilitar evaluaciones fidedignas de las contribuciones de las mujeres o sus familias y comunidades, y sus necesidades prácticas y estratégicas, al igual que las de los hombres;
- -Dificultad para encontrar a mujeres dotadas de la experiencia necesaria para poder prestar servicios en un equipo profesional y técnico de proyecto;
- -Tendencia del personal de proyectos a considerar que los mandatos de los organismos como el BID de incluir a las mujeres es una "tarea adicional", en lugar de una estrategia básica de programación y planificación de las políticas y acciones de un programa como el PCV.

Para minimizar los efectos de esas limitaciones y otras similares se requiere a nivel personal y del PCV un compromiso en pro de utilizar todas las herramientas y conocimientos disponibles. Se requiere que durante cada una de las fases del programa se formulen preguntas encaminadas a asegurar que las mujeres formen parte de cualquiera de las estrategias en marcha puestas por el PCV.

La estrategia de promoción y apoyo a la formación y funcionamiento de Microempresas de Mantenimiento Rutinario y otras formas de mantenimiento comunitario está basada en los siguientes cuatro pilares:

- i. Orientación para que las características organizativas y operativas de las microempresas y las otras formas de mantenimiento sean muy simples y de fácil entendimiento y manejo, a la vez que no choquen ni afecten a formas tradicionales de organización comunitaria de cada zona.

- ii. Promoción, capacitación y asistencia técnica por parte de la UCV y de los gobiernos seccionales
- iii. Participación mediante consensos de la comunidad local ubicada junto a los caminos, de preferencia familias que tengan linderos con ellos.
- iv. Política de precios que incentiven la participación y que aseguren la sostenibilidad de los sistemas de mantenimiento, incluyendo un cuidado especial a la oportunidad de pagos.

Debe recordarse que una buena parte de las personas que se desea que integren las microempresas son campesinos sin ninguna experiencia en estos menesteres y que la introducción de formas de organización desconocidas en los medios campesinos pobres pueden causar más daño que beneficio, como ya ha sucedido en el pasado con lamentables experiencias, como la promoción hace pocas décadas para formar "cooperativas" para todo, que incluían esto como condicionamiento previo para recibir ayuda o ser incluidas en ciertos programas las personas interesadas pertenecientes a comunidades caracterizadas con otras formas de organización más valederas y de siglos de vigencia, como las "Comunas y Cabildos". Este y otros procesos similares produjeron impactos negativos irreparables "por bien hacer", que, al menos, deben servir como dolorosas alertas para no repetir errores semejantes.

También debe evitarse pretender excesivas exigencias o sofisticaciones en temas como manejo financiero y otros, que no son absolutamente necesarios para una buena administración de empresas elementales como las propuestas para mantenimiento de caminos.

El Plan de Participación Comunitaria tiene un costo estimado de:

Facilitadores en gestión y negociación social	US\$120.000
Facilitador y promotor bilingüe	60.000
Promotores comunitarios	80.000
Logística	20.000
Total:	US\$ 280.000

1.4.4.- Plan de Promoción y Divulgación

Se ha preparado un Plan de Promoción y Divulgación del PCV, que costa en el Documento 3, como P-5 y que explica los siguientes aspectos como contexto general:

- La necesidad del Programa de Caminos Vecinales
- Percepción social de la necesidad de los caminos vecinales
- Conocimiento de beneficios y problemas
- Necesidad y estructura de poder
- Estableciendo la relación para la implantación
- Evaluación de la capacidad para el cambio
- Relaciones entre el PCV-IGVPs y la comunidad
- Elección de los puntos de apoyo
- Participación comunitaria en los caminos vecinales
- Clarificación de expectativas
- La integralidad de la iniciativa del PCV

El plan propiamente dicho tiene estos puntos:

- La obtención de información
- El uso de modelos
- La promoción del liderazgo
- La capacitación

- El desvanecimiento de la asistencia
- La promoción de la decisión para mantener el cambio
- La institucionalización del cambio
- El desarrollo de la gestión
- La globalización de la iniciativa
- La particularidad sociocultural
- La decisión política
- Aportes para la promoción y la implantación del PCV

Apéndice: la visión indígena del desarrollo, un testimonio

El costo estimado de la Promoción del PCV esta incluido dentro del Plan de Comunicación estratégica, pues estas dos estrategias son complementarias.

SEGUNDA PARTE:

PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA EAE

2.1.- CAPACIDAD ADMINISTRATIVA PARA LA EJECUCIÓN DE LA EAE

2.1.1.- FORTALECIMIENTO DE LA UCV

Debido al trabajo encomendado (preciso, con financiamiento fijo, y de plazo determinado), la Unidad de Caminos Vecinales no debería responder a una estructura estática formal para el caso del PCV, con unidades y funcionarios ideados para labores continuas y uniformes en el tiempo, idea que surge tanto de la estructura establecida en su Acuerdo Ministerial de creación como de los manuales analizados. Da la impresión de que el criterio que guió para la estructura fue similar al que se usa para crear una "Dirección" del MOP o de otro ministerio, pese a que el Acuerdo de creación le fija las características sustanciales de encargo definido y de corto plazo (Unidad transitoria para ejecutar un proyecto definido con presupuesto total y plazo prefijados), la condición de que ninguna persona que trabaje en la UCV pertenecerá a la categoría de funcionario o empleado público, y la capacidad que se le da para contratar personal que requiera en calidad de "consultores".

Es importante recordar que la estructura de la UCV fue ideada y establecida pensando sustancialmente en el programa piloto ya ejecutado (PIRT), cuyas características son distintas al PCV, no solamente porque representó el 10% de su magnitud financiera, sino porque su enfoque de ejecución fue centralizado, de manera que ahora, por ejemplo, la UCV ya no contratará directamente las obras y el mantenimiento sino que efectuará convenios con las IGVPs y/o los Consejos Provinciales y Municipios, que serán los contratantes directos de las obras; se efectuarán varias acciones no ejecutadas antes, inclusive algunas que fueron pensadas pero no llevadas a la práctica, porque no se había delegado a los gobiernos seccionales responsabilidades y tareas que ahora si deberán afrontarlas.

La UCV debe ser una unidad con características dinámicas, como "ejecutora de un proyecto", que, como cualquier otra similar, tiene una estructura básica estable (por el tiempo del ciclo del proyecto) de dirección, coordinación, contratación, supervisión y control, y apoyo a los contratistas y sub-ejecutores elegidos por convenio o contratados de acuerdo a las políticas y estrategias trazadas. Por lo tanto, no puede mantener en su estructura, a cualquier título, a personal que requiere en determinados períodos para cumplir con tareas específicas, después de las cuales no debe continuar. Naturalmente que la mejor opción es que la UCV contrate todas las tareas que requiera con consultores y subcontratistas, por lo cual, las sub-unidades y "personal estable" de la UCV deberán estar ideados bajo el criterio de que debe afrontar tareas que se mantienen a lo largo del ciclo del proyecto, principalmente las siguientes:

- Dirección general
- Revisión, ajustes y actualización de la planificación y evaluaciones
- Programación
- Relaciones y procesos (incluyendo preparación y presentación de informes) con Banco Mundial y BID y los organismos nacionales que deben participar en esta relaciones (MOP, MEF, ODEPLAN, otros)
- Relaciones institucionales (principalmente con Consejos Provinciales, Municipios, Juntas Parroquiales, CONCOPE y AME))
- Relaciones y promoción de la participación de la comunidad
- Conducción de la ejecución de la política ambiental y coordinación de la gestión ambiental que corresponde al PCV
- Gestión de conformación, asesoramiento y apoyo a las Instancias de Gestión Vial Provincial (IGVPs)

- Gestión de conformación, asesoramiento y apoyo a Microempresas de Mantenimiento Rutinario de Caminos Vecinales (MEMR)
- Información y divulgación
- Coordinación de la asistencia técnica a ejecutores del Programa
- Coordinación de Capacitación
- Contratación de estudios y tareas de apoyo
- Contratación con ejecutores de las obras (no de ejecución directa de acuerdo a políticas)
- Control y supervisión del cumplimiento de los contratos (todos)
- Administración financiera (integral)
- Apoyo administrativo para funcionamiento de la UCV

En cuanto a *“Tareas temporales o con énfasis temporal”*, puede mencionarse, entre otras:

1. Cumplimiento de requisitos y trámites para acuerdos con el BID, Banco Mundial, Ministerio de Economía y Finanzas y otras entidades nacionales que intervienen por ley en los trámites respectivos hasta obtener la elegibilidad del préstamo y la asignación efectiva de las contrapartes.
2. Procesos de selección de los caminos que se incluirán en el Programa
3. Términos de referencia y procesos para diseño de obras de rehabilitación de los caminos
4. Producción de reglamentos, manuales y guías
5. Negociaciones y Acuerdos básicos para intervención de los Consejos Provinciales, Municipios y Juntas Parroquiales involucrados
6. Diseño de las Instancias Provinciales de Gestión Vial, de acuerdo a las características de las provincias que intervendrán en el Programa
7. Diseño de los modelos de microempresas y otros mecanismos y formas de mantenimiento rutinario de caminos vecinales, de acuerdo a los sectores escogidos para el Programa
8. Acuerdos básicos con el Ministerio del Ambiente y diseño de mecanismos para gestión ambiental
9. Gestión de conformación y puesta en funcionamiento de la *“Instancia de apoyo a la gestión ambiental del MOP”* o equivalente

Una parte de estas tareas debe ser ejecutada por personal *“permanente”* de la UCV y no se puede delegar a contratistas, como las tareas 1, 2, 5, 8 y 9 del listado. Esto significa que se producen altas presiones de trabajo en determinados períodos ocasionando una acumulación de responsabilidades y trabajo en ciertos *“consultores permanentes de la UCV”*, que podrían constituirse en cuellos de botella para la ejecución normal del PCV.

Por lo indicado, será necesario reforzar a ciertas Gerencias con contrataciones de “consultores auxiliares ocasionales” por el período correspondiente a las necesidades extras, los que laborarían en las oficinas y con horarios normales de la UCV. Su contratación se hará en base a la atribución que da a la UCV el Acuerdo de su creación.

Otras tareas, como las 3, 4, 6 y 7 del listado, pueden contratarse con empresas o consultores reconocidos y obtenerse sus productos en forma normal.

Ante lo indicado, para la ejecución del PCV deben realizarse ajustes convenientes a la estructura y los enfoques de trabajo de la UCV, ya sea para legalizarlos con reforma al Acuerdo o con otro sustitutivo. Por ejemplo, ni el Acuerdo ni los manuales establecen casi nada en relación a un aspecto sustancial que es el de asegurar que todas las actividades se hagan en un marco de gestión ambiental sustentable para alcanzar el desarrollo sostenible que aspira el país.

En vista de que la gestión ambiental es transversal a todo, debe idearse un mecanismo que permita lograr la acción e influencia transversal, ligado al más alto poder de decisión y de acción del ente respectivo. En el caso de la UCV, esta función puede ser asumida por una *“Oficina especial de*

apoyo a la gestión ambiental", dependiente directamente del Director Ejecutivo, con funciones que permitan trascender con políticas, estrategias, normativa, asistencia, capacitación, información, vigilancia y control para asegurar la mencionada gestión ambiental sustentable. Sería responsable de la aplicación efectiva de los mecanismos y herramientas que el Programa establecerá para lograr esa gestión, ligados al cumplimiento y aplicación de lo que dispone el Sistema Único de Manejo Ambiental, SUMA, a las guías de evaluación, y en general, todo lo ideado para aplicar la evaluación ambiental estratégica (socio ambiental) en el Programa

Un alternativa de ajuste de funciones de la UCV para la realidad del PCV podrá basarse en la estructura institucional que ha venido manteniendo la UCV, con la inclusión de la Oficina especial de apoyo a la gestión ambiental y con los cambios que se requiere en funciones para adaptar la realidad del PCV para el futuro. En el ANEXO N° 1.1.2.b se indica la propuesta de nuevas funciones de las unidades de la UCV y su comparación con las que estuvieron establecidas para ella en la etapa del PIRT, con la inclusión de la nueva "Oficina Ambiental":

2.1.2.- ESTRATEGIA PARA AFRONTAR LOS ASPECTOS TÉCNICOS DEL PCV

Distinguiremos como aspectos técnicos que deben merecer la consideración en este punto a los siguientes:

- Diseño de convenios y contratos con los gobiernos seccionales
- Diseño de términos de referencia para contratos de estudios, construcción y mantenimiento de caminos
- Intervención en estudios y diseños para la rehabilitación
- Intervención en supervisión de obras e inversiones
- Intervención en promoción y contratación de mantenimiento de los caminos
- Participación en evaluación de estudios, obras y mantenimiento

Se propone lo siguiente en los respectivos aspectos:

- a) Aunque ya la UCV ha adquirido suficiente experiencia en el tema, se menciona los siguientes asuntos como de atención especial en el diseño de los convenios y contratos con los gobiernos seccionales:
- Una fuerte desventaja de efectuar convenios y contratos entre entidades del sector público es que la "contratista" no se obliga a pagar multas, compensaciones y otros mecanismos en la forma que se utiliza en contratos con particulares para garantizar el cumplimiento oportuno y para compensar pérdidas por incumplimiento o fallas en la ejecución. Para algo similar a esto se requiere de otras disposiciones y condiciones que, en la práctica, hacen casi imposible aplicar estos criterios a la entidad pública. Por lo tanto, debe recurrirse con mucha acuciosidad y detalle a medidas oportunas y efectivas, como la suspensión transitoria y definitiva del convenio o contrato, o a descuentos previos más altos de fondos de garantía, por ejemplo.
 - Muchas veces las exigencias de cumplimiento contractual por parte de la entidad "contratante" a la entidad "contratista", especialmente si ésta no es "central", se tergiversan usando triquiñuelas politiqueras a fin de animar la intervención de la ciudadanía a título de "atropellos", "parcialidad", "enojos y venganzas políticas", "marginamiento" geográfico o político, y otras cosas por el estilo. Por lo tanto, en los convenios y contratos deberían figurar cláusulas que permitan dar por terminada inmediatamente la relación contractual si se producen estas circunstancias, aún sin necesidad de dilucidar si tienen base o no. Es decir, debe eliminarse de raíz esta clase de procedimientos en cualquier caso, con bases justas o injustas.
 - En vista de que, lamentablemente, la corrupción y sus múltiples formas se han difundido enormemente en el país, debe idearse cláusulas que permitan no solamente la intervención

inmediata y oportuna en casos que se presente sino de mecanismos que permitan precautelar a tiempo las desventajas que esto pueda acarrear a los actores que intervienen en el Programa, no solo en aspectos financieros sino en varios otros.

- Debido a que la gestión ambiental sustentable no es parte todavía de la cultura nacional y que en un buen número de casos se la considera un estorbo innecesario que debe obviarse de alguna manera, las cláusulas contractuales para el efecto deben ser muy detalladas, minuciosas y exigentes, supeditadas fuertemente a los aspectos financieros y de aprobación de trabajos.

(a) Respecto a diseño de términos de referencia para contratos de estudios, construcción y mantenimiento de caminos, si bien la UCV tiene amplia experiencia, debe recordarse que la contratación será diferente en la ejecución del PCV en relación al PIRT, puesto que, como se indicó, esta última etapa se ejecutó con criterio centralista, que incluyó la contratación directa de la UCV. En cambio, para el PCV, los contratantes de estudios, obras y mantenimiento serán las Instancias de Gestión Vial Provincial o Consejos Provinciales, y la UCV intervendrá en la aprobación y supervisión de los contratos. Por lo tanto, los términos de referencia contemplarán otros aspectos que no se incluía anteriormente, tales como:

- Facilidades para la supervisión y control que le corresponde a la UCV
- Definir en mejor forma la intervención de la comunidad en los estudios. En cualquier caso, la comunidad no debe intervenir, porque no está en capacidad para ello, en: juzgar los términos de referencia; juzgar el plan de trabajo técnico; juzgar decisiones estrictamente técnicas de ingeniería; revisar informes de avance; pronunciarse sobre la calidad de los estudios; ser parte de la decisión de recepción técnica de informes y de pagos a contratistas. La intervención de la comunidad en temas que no conoce ni le corresponde causan problemas y malentendidos, aunque surjan de actitudes de buena fe. Es importante recordar que la "opinión de la comunidad", en última instancia, es la opinión de quien tiene fuerte liderazgo, cuya visión particular puede ser errada y/o contradictoria con la visión de otros líderes que le reemplacen.
- Definir en mejor forma la intervención de la comunidad en la construcción. Ésta no debe intervenir en: los términos de referencia estrictamente técnicos de ingeniería; decisiones sobre tecnologías y metodologías técnicas de ingeniería; en fiscalización; en recepción de obras, en calificación de planillas y pagos. Las razones son las mismas indicadas en el caso de estudios.
- Obligatoriedad de cumplir fielmente las normas y procedimientos de gestión ambiental, particularmente lo relacionado con el SUMA. Deberá condicionarse el cumplimiento a pagos y a la misma continuación o suspensión del contrato. También en este aspecto, la participación de la comunidad debe ser respetuosa y no debe interferir con el cumplimiento de la normativa y los procedimientos establecidos en ella.
- Obligatoriedad de los contratistas de colaborar con el cumplimiento del plan de capacitación, y el de información y divulgación, inclusive participando como capacitador y/o informador.
- Para favorecer al desarrollo del proceso nuevo de microempresas y otras formas de mantenimiento rutinario de caminos, los términos de referencia deben contemplar criterios de costos y pagos que aseguren una justa rentabilidad de los mecanismos, y la contribución en capacitación por parte de los gobiernos seccionales y de la UCV

(b) La intervención de la UCV en estudios y diseños para la rehabilitación debe cuidar de no afectar su condición de autoridad contratante con las IGVPs o gobiernos seccionales, que son los responsables directos de los contratos de estudios y diseños. Debe mantener su condición de última instancia y del ente que decide lo sustancial al inicio y al final. Por lo tanto, su relación con los gobiernos seccionales no debe mezclar el apoyo, la asistencia y la capacitación que

debe proveer la UCV, así como la supervisión y control, con la “corresponsabilidad” de manejo de los contratos. El asunto debe desarrollarse muy transparentemente solo entre el “contratante”, que es el organismo seccional, y el “contratista”, que será la empresa o profesional que sean elegidos mediante un proceso de selección muy estricto, pero que abra las posibilidades a cualquier empresa o profesional, especialmente los locales. Con este concepto, no debería alentarse la conformación de “comités” de manejo, o de supervisión, o de fiscalización, o de evaluación, o de recepción de trabajos, o de solución de disputas, con participación de la UCV y el gobierno seccional contratante. En otras palabras, cuidar de mantener sin interferencias o confusiones la responsabilidad completa solamente en la parte y en el momento que corresponda. La UCV supervisa a los gobiernos seccionales y no a los contratistas de éstos.

- (c) La intervención de la UCV en supervisión de obras e inversiones se manejará por los mismos principios y cuidados indicados en el literal anterior para el caso de los estudios. En este caso las precauciones deben ser mayores porque normalmente existe la tentación en el “supervisor de supervisores” (que es el papel de la UCV) de bajar al nivel de supervisor de los contratistas, causando interferencias, confusiones, malentendidos y hasta causas para reclamos de daños y perjuicios. Con el mismo criterio, debe desestimarse de cualquier intento de involucrar a personal de la UCV en comités de fiscalización, de vigilancia, de manejo técnico, de especificaciones, de revisión de precios o de cualquier otro aspecto.
- (d) La intervención de la UCV en promoción y contratación de mantenimiento de los caminos tiene dos aspectos distintos. En lo que corresponde a contratos de mantenimiento (que corresponde a los gobiernos seccionales) deberá observarse los mismos principios señalados en los literales anteriores para los casos de estudios y obras. En el otro aspecto, en el que la intervención de la UCV será muy fuerte y permanente, es el que se refiere a la promoción para la formación y funcionamiento de microempresas y otros mecanismos y formas de mantenimiento rutinario de caminos. En este caso si deberá participar como socio de los gobiernos seccionales en la formulación de bases técnicas, sociales y económicas adecuadas, en la promoción y calificación de los integrantes de las empresas, en la capacitación y asistencia técnica permanentes, en la evaluación y ajustes de funcionamiento
- (e) Respecto a participación de la UCV en evaluación de estudios, obras y mantenimiento, se ratifica lo indicado en los literales (a) a (e), esto es que la UCV realizará sola, con los mecanismos adecuados a estas labores en lo que convenga y le corresponda como contratante general con los gobiernos seccionales, y como supervisora de estos contratos y convenios, para lo cual en otra parte de este estudio se proponen procedimiento especiales. Por lo tanto, no será parte ni interferirá con acciones de este tipo que les corresponde asumir a los gobiernos seccionales para el buen manejo de sus contratos con contratistas de estudios, obras y mantenimiento.

2.1.3.- PARTICIPACIÓN E INTERRELACIÓN PREVISTAS PARA LOS ACTORES INSTITUCIONALES DEL PCV

En esta parte es oportuno hacer una síntesis del papel que las instituciones involucradas en el PCV tendrán en el Programa, de acuerdo a la visión de la UCV, con algunos complementos.

(a) *Interrelación de las instituciones claves*

- El MOP-UCV efectúa el proceso de selección y asignación de recursos a las provincias y los cantones que se involucrarán en el PCV

- La UCV promueve y apoya un proceso de planificación vial participativa, a través de talleres a nivel parroquial, cantonal y provincial y otros procesos complementarios, hasta lograr una priorización de los caminos a rehabilitarse en cada provincia, surgida del consenso de la población y sus entidades.
- La UCV da la “no objeción” de los caminos priorizados que cumplan las condiciones del Programa, especialmente las políticas y estrategias establecidas
- La UCV negocia los siguientes aspectos con los Consejos Provinciales de las provincias en las cuales se ha escogido caminos vecinales para ser rehabilitados dentro de PCV: (a) la aceptación de ser parte del Programa; (b) los términos del convenio para la coparticipación; (c) la conformación de las Instancias de Gestión Vial Provincial (IGVPs); (d) la promoción de Microempresas de mantenimiento vial rutinario; (e) la coparticipación de financiamiento. Y suscribe los correspondientes convenios.
- La UCV capacita en los mecanismos y procedimientos de gestión ambiental a funcionarios y empleados de los Consejos Provinciales que participen en las IGVPs y también los mecanismos, procesos y procedimientos administrativos y técnicos para la ejecución del PCV con todas sus implicaciones, con un énfasis en la gestión ambiental correspondiente y en el uso de instrumentos como las guías y manuales.
- La UCV aprueba los contratos específicos para estudios y ejecución de obras de rehabilitación de los caminos que realizarán las IGVPs o Consejos Provinciales participantes en el Programa, según el caso, en los proyectos a su cargo.
- La UCV realiza en estrecha coordinación con los Consejos Provinciales todas las actividades y acciones a las que se compromete en los convenios de coparticipación..
- La UCV, en cuanto a los Municipios involucrados en el Programa, sigue procesos, procedimientos y acciones similares a lo indicado para el caso de los Consejos Provinciales.
- Los Consejos Provinciales y los Municipios de su respectiva jurisdicción establecen procesos de cooperación y coordinación estrecha en todo lo relacionado con el Programa, para lo cual usarán como el instrumento clave a la correspondiente Instancia de Gestión Vial Provincial.
- La UCV, los Consejos Provinciales y los Municipios involucrados en el PCV mantienen una estrecha y permanente coordinación para el cumplimiento de todas las fases de intervención conjunta o interrelacionada en el ciclo de cada proyecto, tanto para cumplir con las condiciones de los convenios y contratos, como para promover e intensificar los beneficios perseguidos por el PCV.

(b) Relaciones de la UCV con las entidades colaboradoras

- La UCV negocia con AME la ejecución de programa de colaboración para facilitar la coordinación con Consejos Provinciales y Municipios que intervienen en el PCV
- La UCV negocia con CONCOPE un programa de coordinación con los consejos provinciales.
- La UCV, AME y CONCOPE suscriben convenios, conforman los equipos de ejecución, y de coordinación necesarios en relación a los aspectos indicados en los dos párrafos anteriores.
- Los Municipios establecen sistemas y mecanismos de cooperación y trabajos conjuntos o fuertemente coordinados con las Juntas Parroquiales de las respectivas jurisdicciones en la que se haya elegido caminos para su rehabilitación, asegurando que esta forma de relación se mantenga y fortifique en todas las fases del ciclo de cada proyecto.
- La UCV acuerda formas específicas de trabajo con los Consejos Provinciales, Municipios y Juntas Parroquiales para aplicar los planes específicos diseñados como mecanismos de apoyo a la ejecución del PCV, tales como el de Comunicación Estratégica, el de Promoción

y Divulgación, el de Capacitación, el de Participación Comunitaria, y los Sistemas de Información y de Seguimiento, supervisión y control.

(c) Relaciones de la UCV con las IGVPs y las MEMRs

En conjunto, la UCV, el Consejo Provincial respectivo y los municipios de su jurisdicción promueven y realizan las actividades y procesos necesarios para constituir, legalizar y poner en funcionamiento la Instancia de Gestión Vial Provincial de la provincia que corresponda.

En conjunto, la UCV, el Consejo Provincial respectivo, el Municipio y la o las Juntas Parroquiales involucradas y la comunidad beneficiada con un camino promueven la participación y el involucramiento de la población local en la conformación de Microempresas de Mantenimiento Vial Rutinario y otras formas de mantenimiento vial.

La UCV suministra asistencia técnica y apoyo en la primera fase de organización de estos entes-mecanismos de ejecución de aspectos importantes del PCV, a través de un mecanismo específico constituido por un grupo de especialistas en áreas administrativas, técnicas y financieras.

(d) Mecanismos de gestión y coordinación al interior de la UCV

En algunas partes de este estudio se ha aclarado que el PIRT es distinto al PCV en varios aspectos, incluyendo enfoques, políticas, cuestiones operativas, participación institucional y de la comunidad, por lo tanto, la estructura institucional de la UCV será distinta o, al menos, las funciones y forma de operar de sus diferentes áreas. Sin embargo, como un punto de partida se hace referencia a los mecanismos que se han creado en la UCV, en función del Acuerdo Ministerial que la estableció, y que contemplan los manuales de operaciones y procedimientos en vigencia durante la ejecución del PIRT.

(e) Mecanismos de coordinación con entidades ejecutoras y participantes en el Programa de Caminos Vecinales

En muchas ocasiones, buscando la mejor forma de ejecución de proyectos, se idean mecanismos complicados que requieren de una buena cantidad de insumos, de tiempo de los involucrados o que están basados en la presencia de funcionarios y autoridades que no tienen tiempo o poco les interesa el proyecto. A veces estos mecanismos son excesivamente formales. En otras ocasiones, por simplificar, se cae en exageraciones de "dejar hacer y dejar pasar". Ambos extremos terminan perjudicando al proyecto y creando problemas que se extienden más allá de la ejecución física.

Ante lo indicado, lo conveniente es identificar aquello que es indispensable para una excelente gestión de ejecución de un proyecto y ligar a ello estrategias e instrumentos de fácil comprensión y aplicación. Naturalmente que cualquier cosa que se cree, al tener que ser gestionada y manejada por seres humanos, están supeditadas a la calidad y capacidad de esos seres humanos involucrados. Por ello, los temas de motivación, capacitación e incentivos juegan un papel especial.

En el caso del PCV, la UCV ha contemplado los siguientes como los más importantes mecanismos e instrumentos de coordinación con entidades ejecutoras y participantes en el PCV:

- El Comité de Consulta Estratégica (CCE), que cumple el rol de espacio de consulta interinstitucional y de acuerdos con representación local de los GS, es decir, constituye un espacio de verificación de la armonización y alineación de las políticas del MOP, en el marco del programa, con las políticas nacionales del Gobierno. El CCE está conformado por la Oficina de Planificación (ODEPLAN), Consejo Nacional de Modernización (CONAM), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Asociación de Municipalidades del Ecuador (AME) y Consorcio de Consejos Provinciales (CONCOPE). Es un foro de consulta

y armonización de políticas que, para que produzca los efectos necesarios, debe contar con la participación de autoridades importantes de los organismos que le conforman, que sean los tomadores de decisiones o que estén muy cerca de ellos.

- La Instancia de Gestión Vial Provincial (IGVP), que cumple el rol fundamental de entidad coejecutora de la gestión vial rural provincial, de manera autónoma administrativa y financieramente. Anteriormente se indicó las funciones que se le atribuye.

En cuanto a las Microempresas de Mantenimiento vial rutinario (MEMR), la UCV las describe como organizaciones privadas, legalmente constituidas por los pobladores de las zonas de influencia, que se encargan del mantenimiento rutinario de los caminos rehabilitados, a través de una relación contractual con la IGVP o los consejos provinciales.

Otros mecanismos de coordinación se describen en los planes de Comunicación Estratégica, de Promoción y Divulgación, de Participación Comunitaria y de Seguimiento y Supervisión.

(f) Mecanismos de coordinación y coparticipación con entidades relacionadas con la gestión ambiental en el Ecuador

Lo relativo a autorizaciones ambientales, de acuerdo a la ley y la normativa, deberá hacer el MOP-UCV directamente con el Ministerio del Ambiente, como se propone más específicamente en otras partes de este documento.

(g) Otras participaciones

En relación a ODEPLAN, CONAM y Ministerio de Economía y Finanzas, su participación ha sido en el marco normal de sus atribuciones, ejerciendo sus atribuciones en concordancia con la prioridad asignada por el Gobierno Nacional al Programa de Caminos Vecinales y la efectiva disponibilidad de recursos en la nación. En la ejecución del PCV, el Ministerio de Economía y Finanzas tendrá un papel clave, convirtiéndose en elemento decisivo desde el comienzo y a lo largo del Programa en aspectos financieros.

Respecto a las Juntas Parroquiales, CONCOPE y AME, su papel en la primera parte piloto del Programa (PIRT) ha sido escasa porque no han sido exigidos en la amplitud necesaria por el Programa. Existe una conveniente apertura institucional, que permite esperar que desempeñen un papel importante en la aplicación del PCV, puesto que la participación de Consejos Provinciales y Municipios, en la práctica, recién se iniciará en la magnitud prevista, por lo cual el trabajo que deberá efectuarse es intenso y la acción coordinadora y de apoyo del CONCOPE y de AME será importante. Si bien la acción que se espera será sustancialmente con respaldo institucional de Consejos Provinciales y Municipios, la participación de las Juntas Parroquiales en apoyar y resolver problemas relativos a la ejecución del programa con la efectiva participación de la comunidad será determinante porque lo relativo a "comunidad" tiene un asidero práctico, en buena medida, en el ámbito de las parroquias.

2.2.- ESTRATEGIA PARA LA EJECUCIÓN DE PLANES Y PROGRAMAS IDENTIFICADOS EN LA EAE.

2.2.1.- PAUTAS PARA EL PROCESO DE TRABAJO DE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN LA PLANIFICACIÓN, REHABILITACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LOS CAMINOS VECINALES

El enfoque asumido para abordar la situación planteada en cuanto al diseño de un plan de participación comunitaria tiene dos aspectos de suma importancia:

La transdisciplinariedad, la cual garantiza el aporte de las diferentes disciplinas científicas para explicar y comprender situaciones complejas. En este sentido, el plan de participación comunitaria del PCV tiene un componente altamente social, como también, un componente político. Por ello, es indispensable abordar esta situación desde las apreciaciones, valoraciones, experiencias y empirismos de los actores involucrados en el problema y bajo la óptica de las ciencias.

El aprender colectivo que orienta a la generación del conocimiento, principalmente desde los involucrados en la situación. Este elemento permite el desarrollo de las estrategias del plan con un alto grado de los componentes culturales y valores de los ciudadanos. Bajo esta perspectiva, las estrategias serán de la apropiación de los ciudadanos involucrados, a través de las IGVPs, lo cual apunta al éxito del mismo en el corto y mediano plazo.

Ambos componentes asumen la participación como estrategia para alcanzar el diseño del plan. Abordar un plan de participación comunitaria sin la participación de los ciudadanos, y de los stakeholders del PCV, es contribuir a la exclusión social y al fracaso del mismo.

Por ello, para diseñar dicho plan, el proceso de trabajo a seguir contiene las siguientes fases:

Análisis de la situación que perfile el estado de los hechos que ocurren en la realidad de cada una de las zonas de intervención del PCV, y que oriente los conocimientos y estrategias según lo revelan las organizaciones comunitarias identificadas, los miembros de las juntas parroquiales, los funcionarios de los GS, de la IGVPs, entre otros actores sociales.

Diseño del plan de participación comunitaria que estructure de manera comprensiva los valores, recursos y capacidades disponibles del capital social y capital humano y la cultura organizacional de los GS y de las IGVPs, en el corto y mediano plazo.

Diseño de la estrategia de seguimiento del plan de participación comunitaria que oriente a la mejora continua del plan bajo la óptica de un proceso social que promueva el protagonismo de los diferentes actores identificados en cada una de las zonas de intervención, las comunidades, los miembros de las juntas parroquiales, entre otros actores sociales.

Las fases del proceso de trabajo incluyen productos y acciones que se han identificado a los fines de alcanzar con un alto nivel de éxito el resultado de la investigación y la apropiación de las acciones por arte de los actores sociales. La Tabla No. 1 muestra en detalle los productos y acciones por fases.

Tabla No. 1

Productos y acciones por fases del plan de participación comunitaria en la definición de prioridades de intervención del PCV

Fase	Producto	Acción
Análisis de la situación de la participación comunitaria en la definición de prioridades de intervención del	- Actores sensibilizados acerca del proceso de trabajo. - Diagnóstico vial rural validado por	- Realizar talleres de divulgación de información del proceso de trabajo. - Crear un equipo mixto de trabajo. - Realizar el diagnóstico.

<p>PCV.</p>	<p>los actores de cada una de las zonas de intervención de las IGVPs</p> <p>Alternativa seleccionada por los actores</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Discutir con los actores el diagnóstico. - Elaborar y distribuir a los actores un resumen del diagnóstico. - Identificar las causas y efectos de la situación que puedan cambiar positivamente. - Identificar diferentes alternativas. - Realizar un análisis de prefactibilidad de las alternativas seleccionadas. - Elaborar y distribuir a los actores un resumen del análisis de la alternativa seleccionada.
<p>Diseño del plan de participación comunitaria en la definición de prioridades de intervención del PCV.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Estrategia de intervención social definida. - Metas o productos detallados. - Recursos identificados 	<ul style="list-style-type: none"> - Definir los objetivos a corto y largo plazo del plan. - Definir las metas o productos a alcanzar en el corto y mediano plazo en el plan. - Definir el cronograma de acciones del plan. - Analizar y valorar las facilidades y dificultades para alcanzar los objetivos y metas del plan. - Elaborar y distribuir a los actores un resumen de la estrategia de intervención social diseñada. - Revisar los términos de calidad, cantidad y oportunidad de las metas o productos con especialistas. - Definir, los insumos, proceso tecnológico, localización y resultado de las metas o productos. - Validar con los actores las metas o productos detallados y su cronograma de ejecución a corto y mediano plazo. - Elaborar y distribuir a los actores un resumen con las metas o productos detallados. - Identificar las fuentes y capacidades de los actores. - Elaborar el presupuesto - Elaborar y distribuir a los actores un resumen con los recursos por meta o producto detallado y el presupuesto del plan.
<p>Diseño de la estrategia de seguimiento del plan de</p>	<p>-Actores sociales sensibilizados en cuanto a la importancia del segui-</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar talleres de divulgación de los beneficios de la participación comunitaria en las acciones del gobierno local. - Realizar talleres de procesos de seguimiento participativo.

<p>participación comunitaria en la definición de prioridades de intervención del PCV</p>	<p>miento de los resultados del plan. - Estrategia de seguimiento detallada.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar talleres en cuanto a la coherencia entre los resultados a ser alcanzados a nivel global y detallado en el corto y mediano plazo. - Elaborar y distribuir a los actores un resumen con los resultados de la sensibilización desarrollada. - Analizar las facilidades y dificultades de los actores para realizar el seguimiento al plan en el corto y mediano plazo. - Analizar y valorar las estrategias de seguimiento al plan en el corto y mediano plazo. - Definir la estrategia de seguimiento del plan. - Elaborar y distribuir a los actores un resumen con la estrategia de seguimiento del plan.
--	--	---

Este proceso de trabajo, a desarrollar en la planificación, rehabilitación, mantenimiento, y seguimiento es alcanzable si, además, se incluyen las siguientes estrategias:

La participación activa de los actores en el plan. Esta participación involucra el uso de métodos de concertación comunitarios que perfilen sus propias decisiones acordes a sus capacidades y cultura. Esta orientación permite una apropiación, sensibilización y comprensión por parte de los actores de su propio destino.

Ciclos de aprendizaje individual y colectivo que consideren como insumos los conocimientos ambientales empíricos de los actores sociales involucrados y los conocimientos de los expertos.

Fortalecimiento de los liderazgos naturales entre los actores sociales involucrados que permitan una continuidad de las acciones previstas en el plan de participación comunitaria.

Divulgación de los resultados a los fines de motivar, sensibilizar, incentivar la participación comunitaria e incrementar el compromiso y responsabilidad a nivel individual y colectivo en los actores de las IGVPs, involucrados en el plan.

2.2.2.- ESTRATEGIAS PARA PARTICIPACIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS Y NEGROS

(a).- Condiciones para la planificación participativa con los stakeholders

En el ANEXO 1.1.1.a se indica el marco institucional y legal de la participación de los pueblos indígenas y negros.

Los antecedentes presentados, así como las lecciones aprendidas del PIRT, nos permiten concluir que el PCV no afectará de manera negativa a los pueblos indígenas, negros o comunidades rurales, sino en casos en los que no se considere la opinión de éstos. Si se garantiza la participación y consulta, quedarán resguardados los derechos de esos pueblos.

El sondeo de opinión realizado a líderes locales ratifica esta apreciación. Menos del 4% de más de 50 encuestados se refiere a la posibilidad de daños potenciales en la cultura (por crecimiento

de influencia externa o mayor contacto con personas de fuera), mientras es unánime el señalamiento de beneficios de los caminos vecinales en el combate a la pobreza

(b).- Elemento de estrategia

Con base en el análisis anterior se concluye que el PCV tiene a los pueblos indios y negros como beneficiarios del Programa y, por tanto, las políticas de salvaguarda implican que éstos:

- Deben recibir información de forma adecuada, si es necesario en su propio idioma y utilizando mecanismos comunicacionales.
- Ser partícipes de los beneficios de la rehabilitación de los caminos vecinales.

Para lograrlo, se deben considerar aspectos de gestión y participación indígena, negro o comunitario en los siguientes aspectos:

- Elegibilidad de caminos.
 - La voz indígena o comunitaria debe permitir una priorización adecuada de los caminos que se presentan como más necesarios o adecuados.
 - La consulta, especialmente cuando se trata de territorios indígenas debe asumir la posibilidad de cambios en las proyecciones o de no abrir un camino no deseado por los pueblos indígenas.
- Determinación de procedimientos.
 - Las diferencias culturales y regionales presentan también distintas modalidades de procedimientos para la toma de decisiones que deben ser identificados y respetados. En lo general, es la Asamblea el momento más adecuado, para la información y para la toma de decisiones que las comunidades llevarán adelante.
- Mantenimiento rutinario.
 - Si bien a los stakeholders y las comunidades en general les corresponde participar en el mantenimiento rutinario y, de hecho lo hacen, como lo evidencia el sondeo de opinión realizado, hay que encontrar los mecanismos que no violenten prácticas culturales ancestrales que es el mecanismo mayoritariamente usado.
- Participación de los beneficios del uso de los caminos.
 - En casos de caminos compartidos por diversas comunidades, especialmente si existen diferencias étnicas entre las mismas, es importante contribuir a la fijación de normativas claras de uso que permitan equidad entre todos los beneficiarios.

Con la base legal existente y con estos elementos de estrategia, se estiman dos escenarios potenciales de trabajo para garantizar los derechos de indígenas y afroecuatorianos:

- Donde son minoría y se debe garantizar su presencia, consulta y derechos, y
- Donde son mayoría y su participación es determinante.

En todo caso, su participación debe darse de manera directa a través de las organizaciones representativas de primer grado, como representantes de las comunidades potencialmente beneficiarias y que deben comprometerse con el mantenimiento rutinario de los caminos. Con las organizaciones de segundo grado (uniones cantonales de comunidades, federaciones provinciales u otras), sin embargo, se requiere una relación de información permanente que les permita ser un instrumento de apoyo y de vigilancia de la aplicación del PCV.

La participación con las comunidades no significa crear una instancia paralela a los gobiernos locales, particularmente las juntas parroquiales, en muchas de las que los indígenas tienen poder. El PCV está obligado a respetar las instancias gubernamentales nacionales y locales, por lo que la participación comunitaria, necesaria y deseada como es, no puede ser una forma de suplantar a los organismos de administración pública legalmente creados.

Las Juntas Parroquiales y los talleres a realizarse en esas jurisdicciones, serán el punto de nexo privilegiado entre el PCV y las comunidades. La Ley Orgánica de las Juntas Parroquiales Rurales (publicada en el Registro Oficial 193 del 27 - X -2000), fija también sus atribuciones en:

- Coordinar con los concejos municipales, los consejos provinciales o cualquier otro organismo del Estado políticas, programas y proyectos de desarrollo de la parroquia (literal e). *Promover y proteger la participación ciudadana (literal e).*
- Coordinar todo lo relacionado a medio ambiente, desarrollo turístico (literal f). Plantear al consejo provincial o al concejo municipal la realización de obras (literal h) Coordinar mingas u otra forma de participación social para la realización de obras de interés comunitario (literal u).

Las Juntas Parroquiales y los talleres a realizarse en esas jurisdicciones serán el punto de nexo entre el PCV y las comunidades. La mayoría de comunidades locales se encuentran integradas en organizaciones de segundo grado. En el caso de las zonas con fuerte presencia indígena, éstas constituyen además organismos de representación étnica.

Aunque no se encuentran mencionadas directamente en las normativas, éstas de hecho participan o pueden participar en los procesos de:

- Coordinación de acciones comunitarias que abarcan a más de una comunidad en particular.
- Resolución de conflictos entre diferentes usuarios de un camino vecinal.
- Contribuir a la planificación de obras de desarrollo relacionándolas con necesidades de etnodesarrollo de la zona.
- Participación en los procesos de capacitación.
- Protección de patrimonio cultural y físico de la zona.
- Fortalecimiento de los Planes de Desarrollo de impulso en las comunidades.

(c).- Factores para la participación indígena y afroecuatoriana en la planificación vial

La planificación indígena y afroecuatoriana se presenta en los términos generales de participación señalados, de manera que estos factores no pretenden crear un mecanismo diferente, sino establecer condicionantes que garanticen la participación en los mejores términos posibles, garantizando sus derechos colectivos y facilitando el cumplimiento de los planes del programa.

Estos factores significan, entre otras cosas, una adecuación cultural en la que se prioriza la comunicación y toma de decisiones mediante asambleas. Los ritmos y tiempos, por tanto, son distintos a los urbanos y por ello se recomienda adelantar la participación en estos lugares antes que en los de conformación mestiza, donde los tiempos pueden ser más cortos. Empezar con las poblaciones indígenas evitará retrasos en la planificación general del PCV.

Paso de la planificación y mantenimiento vial	Cuando los pueblos indígenas o negros son mayoría	Cuando los pueblos indígenas y negros no son mayoría
Actividades preparatorias	<ul style="list-style-type: none"> -Se acuerda la realización del proceso participativo de planificación vial. Se realizan acercamientos e información con CODENPE y PRODEPINE. -Se informa del PCV a las organizaciones representativas de carácter nacional. -Se define los niveles de participación de los pueblos indígenas y negros -Se convoca a las organizaciones de segundo grado a conocer los planes de trabajo para la Planificación Vial Provincial. 	<ul style="list-style-type: none"> -Se acuerda la realización del proceso participativo de planificación vial. Se realizan acercamientos e información con CODENPE y PRODEPINE. -Se informa del PCV a las organizaciones representativas de carácter nacional. -Se define los niveles de participación de los pueblos indígenas y negros -Se convoca a las organizaciones de segundo grado a conocer los planes de trabajo para la Planificación Vial Provincial.
Actividades de diagnóstico (talleres parroquiales, integración de la información parroquial, talleres cantonales, integración de la información cantonal, primer taller provincial)	<ul style="list-style-type: none"> -Se identificará a los stakeholders provincial. -Se garantiza la participación de las organizaciones de base y de segundo grado en los distintos eventos convocados junto con los gobiernos locales. -Es necesario validar con asambleas y actas todas las reuniones entre los stakeholders para legitimar los acuerdos y reconocer su sistema de delegación de responsabilidades, generalmente en comisiones. -Se garantiza la comunicación fluida, si es necesario en el propio idioma de los pueblos indígenas de la zona. -Se dará a las actividades una visión intercultural (y de género), valorando los patrimonios natural, cultural y simbólico de los pueblos indios. 	<ul style="list-style-type: none"> -Se identificará a los stakeholders provinciales. -Se garantiza la presencia de los sectores o comunidades indígenas o negras, aunque sean minoritarias. Si es necesario, se deberá contar con un traductor al idioma indígena para garantizar la claridad del mensaje. -Se incluirán indicadores de participación de los grupos minoritarios.
Actividades de priorización (propuesta de priorización y primer momento del segundo taller provincial)	<ul style="list-style-type: none"> -En la matriz de priorización se valora positivamente a las poblaciones indígenas, comunidades pobres y comunidades con mayoría de mujeres jefas de hogar. -Se realiza el mapa de caminos de acuerdo a patrimonio territorial y cultural de los stakeholders. 	<ul style="list-style-type: none"> -En la matriz de priorización se valora positivamente a las poblaciones indígenas, comunidades pobres y comunidades con mayoría de mujeres jefas de hogar.
Actividades de planificación (segundo taller provincial, redacción y consulta, tercer taller provincial)	<ul style="list-style-type: none"> -Los representantes de los stakeholders son informados y participan en la definición del plan provincial. 	<ul style="list-style-type: none"> -Los representantes de los stakeholders son informados y participan en la definición del plan provincial.
Actividades de rehabilitación y mantenimiento	<ul style="list-style-type: none"> -Se dará capacitación permanente de acuerdo al plan respectivo. -Se plantea que se privilegie la contratación de personal local. -Se mantendrá la comunicación e información de acuerdo a lo planificado. -Se debe recabar la opinión de las 	<ul style="list-style-type: none"> -Se incorporará a las comunidades indias en las actividades, en las mismas condiciones que los demás miembros de la parroquia. Se deberá procurar mantener la participación en los mismos porcentajes que existen en los grupos beneficiarios de la zona.

	<p>comu-nidades sobre las microempresas u otras formas de participación sistemática en el mantenimiento.</p> <p>- Acordar con los gobiernos locales los mecanismos de coordinación y apoyo al mantenimiento comunitario.</p>	
<p>Evaluación de la participación</p>	<p>-Se construyen indicadores de participación con los representantes de los stakeholders.</p> <p>-Se evalúa la participación de los stakeholders.</p>	<p>-Se construyen indicadores de participación con los representantes de los stakeholders.</p> <p>-Se evalúa la participación de los stakeholders.</p>

2.2.3.- ESTRATEGIAS DE EJCUCIÓN DE PLANES Y PROGRAMAS DE LA EAE

En cada uno de los productos de la consultoría que se incluyen en el documento 3 se describe la estrategia respectiva para su enfoque y ejecución, por lo cual no se considera oportuno repetir la transcripción de estos aspectos.

2.3.- SEGUIMIENTO, MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LAS EAE

2.3.1.- INDICADORES PARA LA GESTIÓN SOCIO-AMBIENTAL DEL PCV

a) Indicadores de gestión (desempeño)

INDICADOR	PARÁMETROS DE MEDIDA	FUENTES DE MONITOREO E INFORMACIÓN
1.-19 convenios marco firmados con Gobiernos Seccionales hasta el tercer año de iniciado el programa. (*)	Número Porcentaje	Seguimiento UCV
2.-19 planes viales provinciales participativos a los dos años de iniciado el programa. (*)	Número Porcentaje	Seguimiento UCV
3.-19 IGVP's conformadas y operando hasta el término del programa. (*)	Número Porcentaje	Seguimiento UCV
4.-1 plan de capacitación multipropósito aplicado en las 19 provincias hasta el término del programa. (*)	Porcentaje-tiempo Número de eventos Porcentaje	Seguimiento UCV
5.- 1 plan de información-divulgación funcionando desde el segundo semestre de la iniciación hasta la terminación del programa	Porcentaje-tiempo Número de eventos Porcentaje	Seguimiento UCV
6.- 3500 Km. de caminos vecinales y con convenios de cofinanciamiento para rehabilitación firmados hasta el tercer año de iniciado el programa. (*)	Longitud Porcentaje	Seguimiento UCV
7.- 3500 Km. de caminos vecinales con convenios de cofinanciamiento para mantenimiento firmados hasta 6 meses antes del término del programa. (*)	Longitud Porcentaje	Seguimiento UCV
8.- 500 Km. de caminos de herradura y chaquiñanes con convenios de cofinanciamiento para el mejoramiento y el mantenimiento rutinario firmados hasta 6 meses antes del término de programa. (*)	Longitud Porcentaje	Seguimiento UCV
9.- 3.500 Km. de caminos vecinales y 500 Km. de caminos de herradura y chaquiñanes con estudios oportunos hasta el tercer año de iniciado el programa. (*)	Longitud Porcentaje	Seguimiento UCV
10.-3.500 Km. de caminos vecinales rehabilitados hasta el término del programa. (*)	Longitud Porcentaje	Seguimiento UCV
11.-500 Km. de caminos de herradura y chaquiñanes mejorados hasta el término del programa. (*)	Longitud Porcentaje	Seguimiento UCV
12.-3.500 Km. de caminos vecinales, y 500 Km. de caminos de herradura y chaquiñanes fiscalizados hasta el término del programa. (*)	Longitud Porcentaje	Seguimiento UCV
13.-300 microempresas de mantenimiento rutinario operando con contratos por resultados hasta el término del programa. (*)	Número Porcentaje	Seguimiento UCV
14.-3.500 Km. de caminos vecinales rehabilitados, conservados con mantenimiento rutinario y con transitabilidad permanente hasta el término del programa. (*)	Longitud Porcentaje	Seguimiento UCV

15.-500 Km. de caminos de herradura y chaquiñanes mejorados conservados con mantenimiento rutinario por parte de la comunidad y con transitabilidad permanente hasta el término del programa. (*)	Longitud Porcentaje	Seguimiento UCV
16.-Invertido el 100% de los recursos financieros del programa hasta fin del cuarto año de su ejecución	Dólares Porcentaje	Seguimiento UCV
17.-Contratos cumplidos en el tiempo fijado o con un máximo de 10% de extensión	Número Porcentaje	Seguimiento UCV
18.-Contratos cumplidos dentro del costo estipulado o con un máximo de 10% de diferencia	Número Porcentaje	Seguimiento UCV
19.-Concesión de licencias o aprobaciones ambientales para proyectos de PCV	Número Porcentaje	Línea base Seguimiento UCV

b) Indicadores de impacto (al término del Programa)

La "Línea base" se establecerá en base a diagnósticos e investigación previos a la ejecución del PCV

INDICADOR	PARÁMETROS DE MEDIDA	FUENTES DE MONITOREO E INFORMACIÓN
20.-El 50% de las provincias, cantones y parroquias involucradas en el Programa ha asumido un nuevo modelo de gestión vial rural enmarcado en políticas, estrategias y roles correspondientes con la visión del programa, mientras que el 50% restante se encuentra involucrado en el proceso de transición del modelo tradicional a esta nueva alternativa.	-Número -Porcentaje	-Línea base inicial -Seguimiento UCV -Evaluación directa
21.-El tiempo de viaje por los caminos intervenidos y conservados por el programa, se ha reducido en un 20%. (*)	-Tiempo promedio -Porcentaje	-Línea base inicial -Seguimiento UCV -Evaluación directa
22.-Las frecuencias del transporte comercial por los caminos intervenidos y conservados por el programa, ha aumentado en el 30%. (*)	-Número-tiempo	-Línea base inicial -Muestreo por GS -Seguimiento UCV -Evaluación directa
23.-Las pérdidas de la producción agropecuaria de las zonas de influencia de los caminos intervenidos y conservados por el programa, ocasionadas por malas condiciones de transporte, han disminuido en el 10%. (*)	-Volúmenes -Porcentaje-tiempo	-Línea base inicial -Muestreo por GS -Seguimiento UCV -Evaluación directa
24.-Se ha incrementado el 30% de presencias turísticas en el área beneficiada con el Programa	-Número -Porcentaje	-Línea base inicial -Muestreo por GS -Seguimiento UCV -Evaluación MT
25.-El 12% de la población rural del Ecuador cuenta con caminos re-habilitados, mejorados y conservados que	-Número -Porcentaje	-Línea base inicial -Seguimiento

permiten su accesibilidad permanente a los centros poblados. (*)		UCV -Evaluación directa
26.-Se ha generado el equivalente a 12000 empleos temporales no especializados como consecuencia de las obras de rehabilitación de caminos. (*)	-Número	-Línea base inicial -Muestreo por GS -Seguimiento UCV -Evaluación directa
27.-Se ha generado 1000 empleos permanentes como consecuencia del mantenimiento vial rutinario. (*)	-Número	-Línea base inicial -Muestreo por GS -Seguimiento UCV -Evaluación directa

(c) Indicadores para evaluar la incorporación de la dimensión ambiental en el Programa de Caminos Vecinales

Una evaluación ex post de la incorporación de la dimensión ambiental en el Programa de Caminos Vecinales del MOP deberá referirse a dos aspectos: (i) el proceso técnico-administrativo de esa incorporación en cada una de las fases del ciclo del PCV (evaluación de gestión); y (ii) el impacto real de esa incorporación (evaluación de impacto).

i. Evaluación de la gestión de la incorporación de la dimensión ambiental en el PCV

En el tiempo, esta evaluación se efectuaría tan pronto concluya la ejecución del PCV, en base a la información permanente que será tomada a lo largo de la ejecución, tanto para retroalimentar permanentemente las decisiones que deben tomarse para obtener las mejores características de la ejecución, como registros de la ejecución misma del Programa.

Los indicadores que servirán para esta evaluación de gestión están referidos a los "Mecanismos y Procedimientos para incorporar la dimensión ambiental en el Programa de Caminos Vecinales", que se explica en el punto 6 de la "Guía para la Evaluación Socio Ambiental del Programa de Caminos Vecinales del MOP" (Producto P-1, Documento 3 de la Consultoría). Estos indicadores corresponden a la aplicación de los mecanismos y procedimientos específicos indicados para cada etapa (que se convierten en parámetros de medida sea en porcentaje de aplicación y de tiempo) y que se indican en el cuadro a continuación:

INDICADORES PARA LA FASE DE PLANIFICACIÓN	PARÁMETROS DE MEDIDA	FUENTES DE MONITOREO E INFORMACIÓN
Incorporación de la dimensión ambiental en la fase de planificación en etapa de "actividades preparatorias"	-Porcentaje -Número actividad. -Acuerdos PPPV -Comités Formados (Cant. Prov. Técnicos Can. Pro. -Número capacít.	-Línea base inicial -Seguimiento UCV -Evaluación directa

Incorporación de la dimensión ambiental en la fase de planificación en etapa de <i>Etapa de "talleres parroquiales"</i>	-Porcentaje -Número talleres -Capacitados -Mapas viales -Fichas técnicas -Actas acuerdos	-Línea base inicial -Seguimiento UCV -Evaluación directa
Incorporación de la dimensión ambiental en la fase de planificación en etapa de <i>"integración de información parroquial y cantonal"</i>	-Porcentaje -Mapas econ. Soc. -Fichas procesadas -Propuestas chaq. -Propuestas ejes viales estratégicos	-Línea base inicial -Seguimiento UCV -Evaluación directa
Incorporación de la dimensión ambiental en la fase de planificación en etapa de <i>"propuesta de priorización de caminos"</i>	-Porcentaje -Matr. Priorización -Presupuestos -Mapas cam. Prior. -Diagnósticos vial.	-Línea base inicial -Seguimiento UCV -Evaluación directa
Incorporación de la dimensión ambiental en la fase de planificación en etapa de <i>"selección de caminos"</i>	-Porcentaje -Número Propuest. -Tiempo	-Línea base inicial -Seguimiento UCV -Evaluación directa
INDICADORES PARA LA FASE ESTUDIOS, REHABILITACIÓN Y MANTENIMIENTO	PARÁMETROS DE MEDIDA	FUENTES DE MONITOREO E INFORMACIÓN
Fase de estudios	-Número TdeR -Num. Concursos -Num. Contratos -Num estudios pre parados. -Num. fracasos est.	-Línea base inicial -Encuesta muestreo -Seguimiento UCV -Evaluación directa
Fase de rehabilitación	-Num. contratos -Mejor. drenajes -Mejor. calzada -Tiempos y costos	-Línea base inicial -Encuesta muestreo -Seguimiento UCV -Evaluación directa
Fase de mantenimiento	-Num Empresas -Longitud manten. -Calidad manten.	-Línea base inicial -Encuesta muestreo -Seguimiento UCV -Evaluación directa

i. Evaluación de impacto de la incorporación de la variable ambiental en el PCV

Esta evaluación deberá ser efectuada por partes, de acuerdo a los plazos que se considere adecuados para medir los impactos, llamando así a los propósitos esperados y establecidos en la planificación y diseño del PCV, que básicamente son los que se indican en el cuadro a continuación

INDICADOR DE IMPACTO DE LA INCORPORACIÓN DE LA VARIABLE AMBIENTAL EN EL PCV	PARÁMETROS DE MEDIDA	FUENTES DE MONITOREO E INFORMACIÓN
<i>Mejorar la infraestructura vial rompiendo el aislamiento físico en que se encuentra una gran parte de la población rural del país</i>	-Porcentaje del país y del PCV -Población servida	-Línea base inicial -Seguimiento UCV -Encuestas muestreo -Evaluación directa
<i>Mejorar los servicios de transporte rural</i>	-Aumento viajeros -Número y proporción viajes -Relación tiempos	-Línea base inicial -Seguimiento UCV -Encuestas muestreo -Evaluación directa
<i>Desarrollar sistemas eficientes y sostenibles de gestión descentralizada de transporte rural</i>	-IGVPs formadas -ICVPs eficientes -Contrataciones de IGVPs	-Línea base inicial -Seguimiento UCV -Encuestas muestreo -Evaluación directa
<i>Fortalecer la capacidad institucional técnica y operativa de los consejos provinciales y municipios</i>	-Cons.Pr. fortalec. -Municip. Fortalec. -Relación obras viales	-Línea base inicial -Seguimiento UCV -Encuestas muestreo -Evaluación directa
<i>Mejorar la calidad del gasto en vialidad vecinal</i>	-Comprar. costos -Compar. Presup. y cantidad de obra -Atención de pagos	-Línea base inicial -Seguimiento UCV -Encuestas muestreo -Evaluación directa
<i>Incentivar la participación de la población en todo el ciclo del programa</i>	-Número de procesos completos -Porcentajes -Número particip.	-Línea base inicial -Seguimiento UCV -Encuestas muestreo -Evaluación directa

Apoyar el desarrollo del mercado local de pequeños contratistas y consultores viales	-Número contratistas de estudios -Núm. Contratist. -Relación con ext.	-Línea base inicial -Seguimiento UCV -Encuestas muestreo -Evaluación directa
--	---	---

2.3.2.- SISTEMA DE SEGUIMIENTO, SUPERVISIÓN Y CONTROL

A fin de determinar en qué consistirá el sistema de seguimiento, supervisión y control de la Evaluación Socio Ambiental del PCV, se complementa lo indicado a lo largo de los documentos de la presente consultoría con una estimación de lo que sería un plan de la UCV para aplicación de la EAS, en el cual se consideran los aspectos operativos que se describen más adelante:

(a) Soporte institucional

El énfasis principal está en el hecho de que la evaluación socio ambiental del PCV no es una actividad independiente, sino que sus elementos están integrados a todos los aspectos que corresponde en la ejecución del PCV y como una parte inseparable de ellos. Por lo tanto, no se requiere de una subestructura administrativo-técnica específica para ejecutar un rubro especial separado sino un sistema de articulación y coordinación.

Por lo indicado en la propuesta de fortalecimiento de la Unidad de Caminos Vecinales del MOP, UCV, en el punto 2.1.1, se incluye el establecimiento en la UCV de una "Oficina Especial de Apoyo a la Gestión Ambiental", encargada de promover y coordinar todos los aspectos relativos a la gestión ambiental sustentable que corresponde al PCV, desde la conformación de políticas y estrategias hasta los aspectos operativos.

Si bien la oficina indicada tendrá un campo de acción y funciones más allá de la promoción, coordinación y supervisión del aplicación de la EAE, puede considerarse que el esfuerzo institucional de establecerla y sus costos operativos son parte de esta actividad.

Ante el enfoque mencionado, la "Oficina" tendría el siguiente personal:

- Un Director(a) de la Oficina, con rango de consultor-asesor, dependiente directamente del Director Ejecutivo de la UCV.
- Un asistente técnico, especialista en gestión ambiental para atender las actividades de coparticipación en planificación, programación, coordinación interinstitucional, coordinación con los elementos institucionales de la UCV, con los instrumentos de capacitación y de asistencia. Se encargará del monitoreo y procesamiento de indicadores.
- Un asistente técnico especialista en educación, capacitación ambiental y motivación de la comunidad para trabajar en el campo en tareas de coordinación directa de capacitación y en procesos de participación comunitaria. Será también capacitador.
- Un especialista en Evaluación Socio Ambiental para dedicarse a coordinación y a servicio de asistencia técnica en el campo, en los procesos de aplicación de las EAE.
- Una asistente de oficina.

Los servicios de capacitación, comunicación, promoción, promoción de participación comunitaria y otros necesarios para cumplir la labor serán dotados por el PCV dentro de las actividades correspondientes de su ejecución, puesto que el proceso de EAE será parte de cada una de las tareas de esa ejecución. Por lo tanto, no deberá imputarse a la EAE costos adicionales por ello.

Por ejemplo, en el proceso de planificación vial participativa ideado por la UCV, la propuesta de esta consultoría es la inclusión en cada fase del correspondiente elemento de la EAE. Esto quiere decir que en fases muy exigentes, como la capacitación inicial, el esfuerzo administrativo y financiero será prácticamente el mismo con o sin la inclusión indicada de los elementos de la EAE. Igualmente, en los aspectos técnicos que afrontarán los Comités Técnicos, que, como insumos adicionales, deberán emplear los elementos creados en esta consultoría, tales como los mapas de zonas homogéneas. Esto no solamente no incidirá en aumentar costos sino que, probablemente, aliviará fases de análisis técnicos que, de otra manera, podrían tomar más tiempo.

(b) Actividades principales

Las actividades principales en relación al diseño y aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica del PCV han sido descritas ampliamente a lo largo de los documentos de esta consultoría. Por lo tanto, solamente se hace una breve referencia a una síntesis de ellas, con el propósito de definir la intervención institucional de la UCV y los costos en lo que fuere pertinente.

Estas actividades principales son:

- Diseño del sistema de Evaluación Ambiental Estratégica (se ha cumplido con esta consultoría)
- Proceso para obtener la aprobación ambiental del Ministerio del Ambiente para el PCV (esta consultoría provee el documento de soporte necesario)
- Preparación de materiales para la aplicación de la EAE (trabajo por ejecutarse en base a los modelos entregados por esta consultoría)
- Capacitación en el proceso de evaluación socio ambiental a personal de la UCV, de las IGVPs, de los GS y líderes que participarán en procesos de decisión dentro de la ejecución del PCV (actividad que debe ejecutarse en caso la UCV decida esto)
- Inclusión de los temas de evaluación ambiental estratégica en la capacitación previa a iniciar el proceso de planificación vial participativa (trabajo por ejecutarse en base a la propuesta de esta consultoría)
- Capacitación previa al proceso de planificación vial participativa con temas incluidos referentes a la EAE (trabajo por ejecutarse como parte del proceso general del PCV en capacitación)
- Talleres parroquiales de planificación vial con inclusión de los temas de la EAE (en esta consultoría se indica cuales son éstos)
- Talleres cantonales de planificación vial con inclusión de los temas de la EAE (en esta consultoría se indica cuáles son éstos)
- Talleres provinciales de planificación vial con inclusión de los temas de la EAE
- Proceso de priorización de caminos
- Proceso de selección final de caminos en el cual tendrá un papel preponderante la consideración ambiental
- Términos de convenios de la UCV con las IGVPs y los Consejos provinciales y municipios en los cuales deben constar los aspectos relativos a la EAE
- Términos de referencia de los estudios y diseños para los caminos a rehabilitarse en los cuales deben constar con el énfasis correspondiente los aspectos de gestión ambiental sustentable y la EAE
- Proceso de seguimiento y control de los estudios para garantizar, entre otros aspectos, el cumplimiento de condiciones relativas a gestión ambiental sustentable y a la EAE
- Términos de referencia para contratación de obras, en los cuales constarán los aspectos correspondientes a la EAE y a la gestión ambiental sustentable.
- Proceso de asistencia técnica a las IGVPs y a los GS para aplicación de la EAE

- Proceso de seguimiento y control del cumplimiento de las condiciones contractuales, especialmente las relativas a la EAE.
- Evaluación general del desenvolvimiento e impactos de los proyectos ejecutados dentro del PCV.

Todas estas actividades se cumplirán dentro de los plazos y modalidades establecidos para la ejecución integral del PCV. Solamente los casos de la capacitación en el proceso de evaluación socio ambiental integral y la asistencia al MOP en aspectos de gestión ambiental no están considerados en la planificación y programación que tiene la UCV para la ejecución del Programa.

En cuanto a personal y costos, se considera que en esas actividades ya están incluidos en la programación de la UCV para la ejecución de todo el PCV y con el personal que se sugiere para la "Oficina de apoyo a la gestión ambiental en la UCV, el cual atenderá los aspectos pertinentes ya mencionados. No está incluido lo correspondiente a la capacitación en el proceso de evaluación ambiental estratégica, la asistencia al MOP en aspectos de gestión ambiental y la asistencia técnica a las IGVPs y a los GS. Por lo tanto, deberá considerarse éstos en el resumen que se da más adelante.

(c) Calendarios de ejecución

Respecto a calendarios de ejecución del Programa, puede partirse del hecho general de que, estando incluidos los elementos de la evaluación socio ambiental dentro de cada aspecto que corresponda en la ejecución del PCV, no se debería considerar otros independientes, salvo los casos no contemplados ahora, como se indicó antes.

En relación a capacitación para evaluación socio ambiental y a asistencia técnica sobre este tema a las IGVPs y GS, se indica lo siguiente:

- En la ejecución general del PCV, puede asumirse lo siguiente:
 - El proceso de ejecución integral puede efectuarse programando la iniciación escalonada, por ejemplo, a un promedio de aproximadamente dos meses por provincia, o más tiempo por grupos de provincias, si así se decide. Esto significa que un grupo especializado o una empresa escogida por concurso podría hacerse cargo de todo el proceso de capacitación a nivel nacional durante, al menos, tres años ininterrumpidos.
 - La asistencia técnica en aspectos relativos a la Evaluación Ambiental Estratégica y a la gestión ambiental de las IGVPs, y los GS, también, puede mantenerse por cuatro años seguidos, a través de consultores expresamente contratados para disponibilidad durante los cuatro años de ejecución del PCV, pero que atiendan según los requerimientos específicos.

(d) Costos

Por lo indicado, por efecto de la evaluación socio ambiental, los costos adicionales a los que ya debe haber considerado la UCV para la ejecución del PCV son, aproximadamente, los siguientes:

▪ <u>Oficina de apoyo especial a la Gestión socio-ambiental en la UCV:</u>		
▪ Un asistente técnico, especialista en gestión ambiental:	48 meses	72.000
▪ Un asistente técnico especialista en gestión social (educación, capacitación ambiental y motivación de la comunidad)	48 meses	72.000
▪ Una asistente de oficina.	48 meses	24.000
Materiales y suministros (cuatro años)		40.000
Movilizaciones		40.000
Equipos (computadoras, fax, copiadoras, etc)		10.000
Imprevistos		40.000
	Suman	US\$ 298.000

2.3.3.- SEGUIMIENTO, SUPERVISIÓN Y CONTROL

Nuevamente se hace referencia a que los elementos de la evaluación socio ambiental son parte de todos los elementos del PCV en lo que corresponde, y la ejecución de los componentes del PCV incluye necesariamente a la EAE en el aspecto respectivo. Por lo tanto, lo que se refiere a seguimiento, supervisión y control estará incluido en lo contemplado para la ejecución del PCV, con la necesaria participación del personal de la "Oficina de apoyo especial a la gestión ambiental en la UCV"

Las evaluaciones periódicas y final del desempeño en lo relativo a la aplicación de la EAE pueden ser efectuadas por consultores independientes.

El proceso de seguimiento, supervisión y control de la aplicación de la EAE contará con los siguientes instrumentos

- Indicadores
- Monitoreo
- Supervisión y control
- Rendición de cuentas de los actores obligados a ello
- Evaluación

En todo caso, es necesario definir las actividades contempladas y los responsables de ellas dentro del proceso, para lo cual se hace la siguiente síntesis:

- **Qué** es lo que se va a supervisar y controlar
- **Por qué y para qué** lo van a hacer
- **En base de qué** lo van a hacer
- **Quiénes** lo van a hacer
- **Cómo** lo van a hacer
- **Con qué** lo van a hacer

(i) Qué es lo que se va a supervisar

Que los elementos relativos a la evaluación ambiental estratégica sean incluidos, considerados y ejecutados oportuna y eficientemente en cada uno de los aspectos de la ejecución del PCV, y que se cumplan las estrategias, políticas, normativa e instructivos establecidos por la UCV para el efecto.

(ii) Por qué y para qué lo van a hacer

Lograr, por un lado, que la ejecución de los proyectos incluidos en el Programa no causen impactos ambientales negativos y/o que los procesos de mitigación sean los más eficaces posibles.

(iii) En base de qué lo van a hacer

Ante todo, de la legislación y normativa ambiental en vigencia en el Ecuador. Adicionalmente de las condiciones específicas sobre el tema constantes en los convenios interinstitucionales que la UCV suscribirá con los actores institucionales y particulares que deberán actuar en la ejecución del PCV. También de las condiciones específicas que deben constar en los contratos de estudios y diseños de los proyectos y en los de construcción celebrados con contratistas independientes.

(iv) Quiénes lo van a hacer

Por un lado, la UCV, a través de los mecanismos creados para el efecto, especialmente el personal de la "Oficina Especial de Apoyo a la Gestión Ambiental". Por otra parte, la comunidad en cada proyecto, en conformidad con la visión y políticas establecidas para la ejecución del PCV, participará en procesos de seguimiento y control bajo la normativa e instructivos establecidos por la UCV para este caso.

(v) Cómo lo van a hacer

Verificando en cada fase de la ejecución la inclusión y realización oportuna y eficiente de los elementos de la evaluación ambiental estratégica que correspondan. Participando en fases de análisis conjunto entre varios actores del PCV y en eventos y procesos de participación de la comunidad. Realizando análisis y evaluaciones especiales. Efectuando auditorías ambientales en etapas claves del proceso de ejecución del PCV. Efectuando talleres de evaluación en momentos oportunos, con participación de las IGVPs, los GS, Ministerio del Ambiente y otras actores con participación importante en la fase respectiva.

(vi) Con qué lo van a hacer

Tomando como referencia, y, en lo que corresponda, propendiendo a la aplicación de: instructivos, manuales de procedimientos y guías especiales creadas para el efecto. Haciendo el monitoreo y análisis de la evolución de los indicadores de gestión y de impacto establecidos previamente para este caso.

Costos de seguimiento, supervisión y control

En vista de que los aspectos mencionados están cubiertos en los diferentes documentos de esta consultoría y de que ya fueron considerados los costos de la "Oficina Especial de Apoyo a la Gestión Ambiental", se estima a continuación los costos adicionales no contemplados en los presupuestos para la ejecución del PCV, que, en este caso, se refieren a:

▪ Auditorios ambientales	60.000
▪ 6 Eventos de evaluación de la aplicación de la EAE	30.000
▪ Consultoría de evaluación final de impactos de la EAE	40.000
SUMAN	US\$ 130.000

Sumando los costos del Plan de aplicación el total de costos adicionales imputables a la aplicación de la EAE es de **US\$ 1'098.000**

Aparentemente, estos costos están dentro de márgenes razonables, si se toma en cuenta que la estimación del Banco Mundial para la gestión ambiental dentro de este tipo de proyectos (clasificados como 3) es del 4% del costo total para sensibilidad media y 2% para sensibilidad baja. En nuestro caso, el porcentaje es del orden de 1,2% del monto estimado total para el PCV (90 millones de dólares)

2.3.4.- EVALUACIÓN EX POST DE LA EAE Y, EN GENERAL, DE LA INCORPORACIÓN DE LA DIMENSIÓN AMBIENTAL Y SU IMPACTO EN EL PCV

Una evaluación ex post de la incorporación de la dimensión ambiental en el Programa de Caminos Vecinales del MOP deberá referirse a dos aspectos: (i) el proceso técnico-administrativo de esa incorporación en cada una de las fases del ciclo del PCV (evaluación de gestión); y (ii) el impacto real de esa incorporación (evaluación de impacto).

(a) Evaluación de la gestión de la incorporación de la dimensión ambiental en el PCV

En el tiempo, esta evaluación se efectuaría tan pronto concluya la ejecución del PCV, en base a la información permanente que será tomada a lo largo de la ejecución, tanto para retroalimentar permanentemente las decisiones que deben tomarse para obtener las mejores características de la ejecución, como registros de la ejecución misma del Programa.

Los indicadores que servirán para esta evaluación de gestión están referidos a los “Mecanismos y Procedimientos para incorporar la dimensión ambiental en el Programa de Caminos Vecinales”, que se explica en el punto 6 de la “Guía para la Evaluación Socio Ambiental del Programa de Caminos Vecinales del MOP” (Producto P-1, Documento 3 de la Consultoría). Estos indicadores corresponden a la aplicación de los mecanismos y procedimientos específicos indicados para cada etapa (que se convierten en parámetros de medida sea en porcentaje de aplicación y de tiempo) y que son:

Incorporación de la dimensión ambiental en la fase de planificación

- Etapa de “actividades preparatorias”
- Etapa de “talleres parroquiales”
- Etapa de “integración de información parroquial y cantonal”
- Etapa de “propuesta de priorización de caminos”
- Etapa de “selección de caminos”

Incorporación de la dimensión ambiental en las fases de estudios, rehabilitación y mantenimiento

- Fase de estudios
- Fase de rehabilitación
- Fase de mantenimiento

(b) Evaluación de impacto de la incorporación de la variable ambiental en el PCV

Esta evaluación deberá ser efectuada por partes, de acuerdo a los plazos que se considere adecuados para medir los impactos, llamando así a los propósitos esperados y establecidos en la planificación y diseño del PCV, que básicamente son:

1. Mejorar la infraestructura vial rompiendo el aislamiento físico en que se encuentra una gran parte de la población rural del país
2. Mejorar los servicios de transporte rural
3. Desarrollar sistemas eficientes y sostenibles de gestión descentralizada de transporte rural
4. Fortalecer la capacidad institucional técnica y operativa de los consejos provinciales y municipios
5. Mejorar la calidad del gasto en vialidad vecinal
6. Incentivar la participación de la población en todo el ciclo del programa
7. Apoyar el desarrollo del mercado local de pequeños contratistas y consultores viales.

Los aspectos 1, 6 y 7, como indicadores, pueden ser medidos y analizados durante la ejecución del Programa y tener su resultado de evaluación prácticamente tan pronto concluya la ejecución del PCV.

Los aspectos 2 y 5 pueden ser evaluados en relativamente corto tiempo después de concluida la ejecución del PCV (por, ejemplo, dos o tres años)

Los aspectos 3 y 4 requerirán al menos de unos seis años para tener resultados de evaluaciones que puedan asumirse de larga permanencia, esto es, buena parte de los períodos de dos administraciones de gobiernos seccionales.